

Journal officiel de l'Union européenne

C 288



Édition
de langue française

Communications et informations

60^e année

31 août 2017

Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

526^e session plénière du CESE des 31 mai et 1^{er} juin 2017

2017/C 288/01	Avis du Comité économique et social européen sur «L'intelligence artificielle: les retombées de l'intelligence artificielle pour le marché unique (numérique), la production, la consommation, l'emploi et la société» (avis d'initiative)	1
2017/C 288/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune» (avis exploratoire)	10

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

526^e session plénière du CESE des 31 mai et 1^{er} juin 2017

2017/C 288/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Les grands acteurs de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up» [COM(2016) 733 final]	20
2017/C 288/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» [COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)]	29

FR

2017/C 288/05	Avis du Comité économique et social européen sur la: a) «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur» [COM(2016) 821 <i>final</i> — 2016/0398(COD)] b) «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions» [COM(2016) 822 <i>final</i> — 2016/0404(COD)] c) «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au cadre juridique et opérationnel applicable à la carte électronique européenne de services introduite par le règlement ... [règlement CES]» [COM(2016) 823 <i>final</i> — 2016/0402(COD)] d) «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant introduction d'une carte électronique européenne de services et de facilités administratives connexes» [COM(2016) 824 <i>final</i> — 2016/0403(COD)]	43
2017/C 288/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application temporaire d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour les livraisons de biens et prestations de services dépassant un certain seuil» [COM(2016) 811 <i>final</i> — 2016/0406 (CNS)]	52
2017/C 288/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérogènes ou mutagènes au travail» [COM(2017) 11 <i>final</i> — 2017/0004 (COD)]	56
2017/C 288/08	Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action européen de la défense» [COM(2016) 950 <i>final</i>]	62
2017/C 288/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de petits pélagiques de la mer Adriatique et aux pêcheries exploitant ces stocks» [COM(2017) 97 <i>final</i> — 2017/0043 (COD)]	68
2017/C 288/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021» [COM(2017) 54 <i>final</i> — 2017/0017(COD)]	75
2017/C 288/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Accélérer l'innovation dans le domaine des énergies propres» [COM(2016) 763 <i>final</i>]	81
2017/C 288/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs, jalon d'une mobilité coopérative, connectée et automatisée» [COM(2016) 766 <i>final</i>]	85
2017/C 288/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte)» [COM(2016) 861 <i>final</i> — 2016/0379 (COD)], la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la préparation aux situations d'urgence dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE» [COM(2016) 862 <i>final</i> — 2016/0377 (COD)], la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de l'Union européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (refonte)» [COM(2016) 863 <i>final</i> — 2016/0378 (COD)] et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (refonte)» [COM(2016) 864 <i>final</i> — 2016/0380 (COD)]	91
2017/C 288/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie» [COM(2017) 53 <i>final</i>] et sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Rapport sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables» [COM(2017) 57 <i>final</i>]	100

2017/C 288/15	Avis du Comité économique et sociale européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE» [COM(2017) 8 <i>final</i> — 2017/0002 (COD)]	107
2017/C 288/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire» [COM(2017) 47 <i>final</i> — 2017/0015 (COD)]	115
2017/C 288/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil intitulée "Vers une stratégie de l'UE dans le domaine des relations culturelles internationales"» [JOIN(2016) 29 <i>final</i>]	120
2017/C 288/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables dans la zone de la convention de l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (ORGPPS)» [COM (2017) 128 <i>final</i> — 2017/0056 (COD)]	129
2017/C 288/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant le taux d'ajustement prévu par le règlement (UE) n° 1306/2013 pour les paiements directs en ce qui concerne l'année civile 2017» [COM(2017) 150 <i>final</i> — 2017/0068 (COD)]	130

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

526^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 31 MAI ET 1^{er} JUIN 2017

Avis du Comité économique et social européen sur «L'intelligence artificielle: les retombées de l'intelligence artificielle pour le marché unique (numérique), la production, la consommation, l'emploi et la société»

(avis d'initiative)

(2017/C 288/01)

Rapporteuse: **Catelijne MULLER**

Décision de l'assemblée plénière	22 septembre 2016
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	159/3/14
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'intelligence artificielle (IA) connaît actuellement un certain nombre d'évolutions majeures et trouve à un rythme soutenu des applications dans la société. Le marché de l'IA s'élève à environ 664 millions de dollars américains (USD) et devrait, selon les estimations, atteindre 38,8 milliards d'USD en 2025. Étant donné que l'IA peut influencer la société de manière aussi bien positive que négative, le CESE a entrepris de suivre attentivement les évolutions dans ce domaine, non seulement d'un point de vue technique, mais aussi sur le plan éthique, sociétal et de la sécurité.

1.2. En tant que représentant de la société civile européenne, le CESE va, durant la période à venir, lancer, centraliser et susciter le **débat de société** sur l'IA et associer à cet exercice toutes les parties prenantes concernées: décideurs politiques, industrie, partenaires sociaux, consommateurs, ONG, établissements de soins et d'enseignement, ainsi qu'experts et universitaires de diverses disciplines, telles que l'IA, la sécurité, l'éthique, l'économie, les sciences du travail, le droit, les sciences du comportement, la psychologie et la philosophie.

1.3. Aussi importantes soient-elles, les discussions relatives à la superintelligence dominent actuellement et éclipsent le débat sur l'incidence des applications actuelles de l'IA. Dès lors, la mission et l'objectif de ce processus seront notamment de développer et d'élargir les connaissances sur l'IA, et de contribuer ainsi à un débat éclairé et équilibré, en évitant les écueils des scénarios catastrophe ou de la relativisation à outrance. En outre, le CESE œuvrera à promouvoir le développement de l'IA au bénéfice de l'humanité. Néanmoins, ce processus aura également pour tâche importante et pour objectif de recenser, désigner et contrôler les évolutions de rupture dans le développement de l'IA et les domaines connexes, de manière à pouvoir les traiter de manière adéquate et en temps opportun. Cela renforcera l'engagement de la société ainsi que sa confiance et son soutien à l'égard de la poursuite du développement durable et du déploiement de l'IA.

1.4. L'incidence de l'IA dépassant les frontières nationales, il conviendra également d'adopter des cadres stratégiques supranationaux. Le CESE recommande que **l'UE joue un rôle moteur sur la scène mondiale** dans l'adoption de cadres stratégiques clairs et universels en matière d'IA, qui respectent les valeurs de l'Europe et les droits fondamentaux. Il peut et souhaite apporter sa contribution à cet égard.

1.5. Le CESE pointe actuellement **onze domaines** dans lesquels l'IA soulève des enjeux de société: l'éthique; la sécurité; la vie privée; la transparence et l'obligation de rendre des comptes; le travail; l'éducation et les compétences; l'(in)égalité et l'inclusion; la législation et la réglementation; la gouvernance et la démocratie; la guerre; la superintelligence. Le CESE formule ci-dessous un certain nombre de recommandations.

1.6. Le CESE plaide en faveur d'une approche dite «**human-in-command**» de l'IA, dont les conditions seraient un développement responsable, sûr et utile de l'IA dans le cadre duquel les machines resteraient les machines, sous le contrôle permanent des humains.

1.7. Le CESE préconise l'instauration d'un **code de déontologie** pour le développement, le déploiement et l'utilisation de l'IA, afin que les systèmes d'IA demeurent, tout au long de leur processus d'exploitation, compatibles avec les principes de dignité humaine, d'intégrité, de liberté, de respect de la vie privée, de diversité culturelle et d'égalité entre hommes et femmes, ainsi qu'avec les droits fondamentaux.

1.8. Le CESE plaide pour la mise en place d'un **système de normalisation** pour la vérification, la validation et le contrôle des systèmes d'IA, fondé sur un large éventail de normes en matière de sécurité, de transparence, d'intelligibilité, d'obligation de rendre des comptes et de valeurs éthiques.

1.9. Le CESE plaide pour une **infrastructure d'IA européenne**, composée de cadres d'apprentissage libres (*open source*) et respectueux de la vie privée, d'environnements d'essai en situation réelle (*real life*) et de séries de données de haute qualité pour le développement et la formation de systèmes d'IA. Il attire l'attention sur l'avantage (concurrentiel) que peuvent procurer à l'UE, sur le marché mondial, le développement et la promotion de «systèmes d'IA homologués au niveau européen», dans lesquels cette dernière ferait l'objet d'une certification et d'un étiquetage européens.

1.10. L'UE, les autorités nationales et les partenaires sociaux devraient identifier conjointement quels **secteurs du marché du travail** seront influencés par l'IA, dans quelle mesure et dans quels délais, et trouver des solutions pour faire face aux conséquences de ce processus sur l'emploi, le contenu du travail, les régimes sociaux et l'(in)égalité. Il convient en outre d'investir dans les secteurs du marché du travail dans lesquels l'IA n'a que peu ou pas d'influence.

1.11. Le CESE préconise que ces parties prenantes œuvrent ensemble en faveur de **systèmes d'IA complémentaires** et de leur **mise en place conjointe** sur le lieu de travail. L'on peut par exemple penser à des équipes homme-machine au sein desquelles l'IA compléterait et améliorerait les prestations humaines. Elles devraient également investir dans **l'apprentissage formel et informel, l'enseignement et la formation** pour tous afin de pouvoir travailler avec l'IA, mais également dans le but de développer les compétences qui ne seront pas ou ne pourront pas être assurées par l'IA.

1.12. Il est d'ores et déjà nécessaire d'entreprendre une **évaluation concrète de la législation et de la réglementation européennes** dans les six domaines désignés par la STOA (*Scientific Foresight Unit*) susceptibles de faire l'objet d'une révision ou d'une adaptation. Le CESE peut et veut jouer un rôle dans ce processus d'évaluation. Il s'oppose à la mise en place d'une forme de personnalité juridique pour les robots ou l'IA. Les effets correctifs préventifs du droit de la responsabilité civile s'en trouveraient en effet vidés de leur substance. De plus, cela créerait des possibilités d'abus de même qu'un risque moral au niveau tant du développement que de l'utilisation de l'IA.

1.13. Le développement d'**applications d'IA qui bénéficient à la société**, favorisent l'inclusion et améliorent la vie des gens doit être activement encouragé et promu, au niveau aussi bien public que privé. La Commission européenne devrait, dans le cadre de ses programmes, financer des travaux de recherche portant sur l'incidence sociale de l'IA ainsi que des innovations en matière d'IA financées par l'UE.

1.14. Le CESE soutient l'appel à l'**interdiction des systèmes d'armes autonomes** lancé par Human Rights Watch et d'autres organisations. Il se félicite de la consultation annoncée sur ce sujet dans le cadre des Nations unies, mais estime que celle-ci devrait également porter sur les applications de l'IA dans le domaine de la «cyberguerre».

2. L'intelligence artificielle

2.1. Il n'existe pas de définition précise unique de l'IA. Il s'agit d'un concept qui englobe un grand nombre de (sous-) domaines, tels que l'informatique cognitive (*cognitive computing*: algorithmes qui raisonnent et apprennent à un niveau supérieur, c'est-à-dire plus humain), l'apprentissage automatique (*machine learning*: algorithmes qui apprennent de manière autonome à réaliser des tâches), l'intelligence augmentée (*augmented intelligence*: coopération entre l'homme et la machine) et la robotique intelligente (IA intégrée dans des robots). L'objectif principal de la recherche et du développement en matière d'IA est toutefois d'automatiser les comportements intelligents, entre autres la capacité de raisonner, de collecter des informations, de planifier, d'apprendre, de communiquer, de manipuler, de signaler et même de créer, de rêver et de percevoir.

2.2. On distingue généralement deux types d'intelligence artificielle: l'IA étroite (*narrow AI*) et l'IA générale (*general AI*). L'IA étroite est capable d'effectuer des tâches spécifiques. L'IA générale est en mesure d'effectuer toutes les tâches intellectuelles qu'un être humain est capable d'exécuter.

2.3. Ces derniers temps, de nombreux progrès ont été accomplis dans le domaine de l'IA étroite, notamment grâce à l'accroissement de la puissance de traitement des ordinateurs (*computer processing power*), à la mise à disposition de grandes quantités de données et au développement de l'apprentissage automatique. Dans le cadre de l'apprentissage automatique, des algorithmes peuvent apprendre à réaliser des tâches spécifiques de manière autonome, sans être programmés à cette fin. Cette méthode repose sur le traitement de données d'apprentissage sur la base desquelles l'algorithme apprend à reconnaître des modèles et à établir des règles. L'apprentissage profond (*deep learning*), qui est un type d'apprentissage automatique, utilise des structures (*neural networks* — réseaux neuronaux) inspirées de certaines fonctions du cerveau humain qui tirent leur apprentissage de l'expérience et du retour d'informations. Grâce à cette évolution, les systèmes d'IA peuvent désormais (au moyen d'algorithmes) être autonomes, adaptatifs et en mesure d'apprendre de manière automatique.

2.4. Depuis un certain temps, la recherche et le développement dans le domaine de l'IA sont centrés sur le raisonnement, l'acquisition de connaissances, la planification, la communication et les perceptions (visuelles, auditives et sensorielles). Cela a permis de développer de nombreuses applications basées sur l'IA: assistants virtuels, voitures autonomes, agrégation automatique d'informations, reconnaissance vocale, logiciels de traduction, logiciels de synthèse texte-parole (*text-to-speak*), opérations financières automatisées, investigation électronique (*e-discovery*) dans le domaine judiciaire, etc.

2.5. Le CESE fait remarquer que le nombre d'applications dans ce domaine et le volume des investissements consentis dans l'IA ont récemment augmenté de façon exponentielle. Le marché de l'IA s'élève actuellement à environ 664 millions d'USD et devrait, selon les estimations, atteindre 38,8 milliards d'USD en 2025.

3. Perspectives positives et menaces liées à l'IA

3.1. Presque personne ne conteste que l'IA peut présenter de nombreux avantages pour la société. Il suffit de penser aux applications destinées à obtenir une agriculture plus durable, une plus grande sécurité sur les routes, un système financier plus stable, des processus de production moins polluants, des avancées médicales, davantage de sécurité sur le lieu de travail, un enseignement plus personnalisé, une meilleure justice et une société plus sûre. Il se peut qu'elle contribue même à éradiquer la maladie et la pauvreté. L'IA peut également apporter une contribution importante à la croissance de l'industrie et au renforcement de la compétitivité de l'UE.

3.2. Toutefois, comme toutes les technologies de rupture, l'IA apporte son lot de risques et de défis stratégiques complexes en matière de sécurité et de contrôlabilité, d'aspects socio-économiques, d'éthique et de protection de la vie privée, de fiabilité, etc.

3.3. Nous sommes à une étape cruciale pour l'établissement des conditions (cadres) pour le développement et le déploiement actuels et à venir de l'IA. Ces avantages de l'IA ne peuvent être acquis à long terme que si l'on relève également de manière adéquate les défis liés à celle-ci. Il convient pour ce faire de procéder à des choix politiques.

a) Éthique

3.4. Le développement de l'IA soulève de nombreuses questions éthiques. Quelle est l'influence de l'IA autonome sur notre intégrité personnelle, notre autonomie, notre dignité, notre indépendance, notre égalité, notre sécurité et notre liberté de choix? Comment faire en sorte que nos normes fondamentales, nos valeurs et les droits de l'homme soient toujours respectés et garantis?

3.5. Il convient à cet égard de noter qu'à l'heure actuelle, le développement de l'IA se déroule dans un environnement homogène, composé principalement de jeunes hommes blancs, ce qui contribue à ancrer (sciemment ou non) les disparités culturelles et de genre dans l'IA, notamment du fait que les systèmes d'IA apprennent sur la base de données de formation. Il importe que celles-ci soient correctes, mais également de qualité, diversifiées, suffisamment approfondies et objectives. L'on croit généralement que les données sont objectives par définition, mais il s'agit là d'une erreur. Elles sont faciles à manipuler et peuvent être tendancieuses, influencées par des préférences et préjugés culturels, de genre ou autres, ou encore être erronées.

3.6. Les systèmes d'IA qui sont en cours de développement ne comportent pas de valeurs éthiques intégrées. C'est aux êtres humains qu'il incombe de les introduire dans les systèmes d'IA et l'environnement dans lequel ceux-ci sont déployés. Le développement, le déploiement et l'utilisation des systèmes d'IA (tant publics que commerciaux) doivent avoir lieu dans les limites de nos normes, valeurs et libertés fondamentales et des droits de l'homme. Le CESE appelle dès lors de ses vœux l'élaboration et l'établissement d'un code éthique uniforme applicable à l'échelle mondiale pour le développement, le déploiement et l'utilisation de l'IA.

b) *Sécurité*

3.7. L'utilisation de l'IA dans le monde réel soulève incontestablement des questions en matière de sécurité. Une distinction peut être établie entre sécurité interne et externe.

- *Sécurité interne*: le système d'IA est-il suffisamment solide pour (continuer à) fonctionner correctement? L'algorithme a-t-il été programmé comme il se doit? Ne risque-t-il pas de cesser de fonctionner, d'être piraté? Est-il efficace? Est-il fiable?
- *Sécurité externe*: l'utilisation du système d'IA au sein de la société se fait-elle en toute sécurité? Fonctionne-t-il en toute sécurité, non seulement dans une situation normale, mais également dans une situation inconnue, critique ou imprévisible? Quelle est l'incidence de la capacité d'auto-apprentissage sur la sécurité, y compris si le système continue à apprendre après sa mise en service?

3.8. Le CESE estime que les systèmes d'IA ne peuvent être utilisés que s'ils répondent à des exigences spécifiques en matière de sécurité interne et externe. Ces exigences devraient être définies conjointement par les décideurs politiques, les spécialistes de l'IA et de la sécurité, les entreprises et les organisations de la société civile.

c) *Transparence, intelligibilité, contrôlabilité et capacité de rendre compte*

3.9. L'acceptation, ainsi que le développement et la mise en œuvre durables de l'IA vont de pair avec la possibilité de comprendre, de contrôler et d'expliquer le fonctionnement, les actions et les décisions des systèmes d'IA, notamment a posteriori.

3.10. Les actions et les décisions des systèmes d'IA (résultant d'algorithmes intelligents) ont une influence croissante sur la vie des personnes. C'est par exemple le cas de l'utilisation de l'IA pour les travaux de police fondés sur l'information, pour l'évaluation des demandes de crédit hypothécaire ou pour les procédures d'acceptation de couverture dans le secteur des assurances. À cet égard, l'intelligibilité et la contrôlabilité du processus de prise de décision d'un système d'IA, ainsi que la capacité de rendre compte de ses actions, sont essentielles.

3.11. D'ores et déjà, de nombreux systèmes d'IA sont très difficiles à comprendre pour les utilisateurs. Mais c'est aussi de plus en plus souvent le cas pour les concepteurs de ces systèmes. En particulier, les réseaux neuronaux sont souvent des boîtes noires (*black boxes*) dans lesquelles se déroulent des processus (de prise de décision) qui sont devenus incompréhensibles et pour lesquels aucun manuel explicatif n'est fourni.

3.12. Le CESE plaide pour des systèmes d'IA transparents, compréhensibles et contrôlables dont le fonctionnement puisse également être expliqué a posteriori. Il convient par ailleurs de définir quels sont les processus décisionnels qui peuvent être confiés à des systèmes d'IA et quels sont ceux qui ne peuvent l'être, et quand une intervention humaine devrait être privilégiée ou exigée.

d) *Respect de la vie privée*

3.13. Le respect de la vie privée dans le cadre des systèmes d'IA est un sujet de préoccupation. De nombreux biens (de consommation) disposent déjà d'un système d'IA intégré: appareils électroménagers, jouets, voitures, montres et bracelets intelligents ou encore smartphones. Tous ces produits communiquent des données (souvent personnelles) aux plateformes en nuage des producteurs. Les inquiétudes liées à la question de savoir si la vie privée est suffisamment protégée sont d'autant plus vives que le commerce des données, c'est-à-dire la vente à des tiers des données recueillies par le fabricant, est en plein essor.

3.14. De plus, l'IA est en mesure, grâce à l'analyse d'un très grand nombre de données (souvent) personnelles, d'influencer les choix des individus dans de nombreux domaines (des décisions commerciales aux élections et aux référendums). Les enfants constituent un groupe particulièrement vulnérable. Le CESE exprime sa préoccupation face aux applications d'IA qui visent explicitement à influencer le comportement et les souhaits des enfants.

3.15. Il convient d'éviter que l'application de l'IA aux données personnelles ne restreigne la liberté réelle ou perçue des individus. Le règlement général de l'UE sur la protection des données prévoit une protection renforcée de la vie privée concernant les données personnelles transmises par voie numérique. Il convient de contrôler attentivement, à la lumière des évolutions dans le domaine de l'IA, si le droit des personnes au consentement éclairé et au libre choix lors de la transmission des données, mais aussi celui d'accéder aux données transmises, de les adapter et de les vérifier, sont suffisamment garantis dans la pratique.

e) Normes et infrastructures

3.16. Il convient de développer de nouvelles procédures de normalisation pour la vérification et la validation des systèmes d'IA, qui seraient fondées sur un large éventail de normes, afin de pouvoir évaluer et contrôler la sécurité, la transparence, l'intelligibilité, la capacité de rendre des comptes et la responsabilité éthique des systèmes d'IA.

3.17. Le CESE préconise que l'UE développe sa propre infrastructure d'IA, composée de cadres d'apprentissage libres (*open source*) et respectueux de la vie privée et de séries de données de haute qualité pour le développement et la formation de systèmes d'IA. La promotion de systèmes d'IA homologués au niveau européen peut en outre procurer à l'UE un avantage (concurrentiel) sur le marché mondial. Le CESE recommande en la matière d'explorer les possibilités de certification et d'étiquetage européens des systèmes d'IA.

f) Incidence sur le travail, l'emploi, les conditions de travail et les régimes sociaux

3.18. Les avis divergent quant à la vitesse et la mesure dans laquelle cela se produira, mais il est évident que l'IA aura un impact sur le niveau de l'emploi, ainsi que sur la nature et le caractère de nombreux emplois et, partant, sur les régimes sociaux.

3.19. Pour Brynjolfsson et McAfee (MIT), les avancées technologiques actuelles (y compris l'IA) constituent la seconde ère du machinisme. Il existe cependant deux différences majeures: (i) les «anciennes» machines ont essentiellement remplacé la force musculaire, alors qu'aujourd'hui les nouvelles machines se substituent aux prestations intellectuelles et aux compétences cognitives, ce qui a des répercussions non seulement sur les travailleurs peu qualifiés (*blue collar workers*), mais aussi sur les travailleurs diplômés (*white collar workers*), et (ii) l'IA constitue une technologie générique (*general purpose technology*) ayant un impact sur pratiquement tous les secteurs en même temps.

3.20. L'IA peut présenter de réels avantages en cas d'activités dangereuses, pénibles, épuisantes, salissantes, désagréables, répétitives ou ennuyeuses. L'on notera toutefois que les tâches susceptibles d'être routinisées, le traitement et l'analyse de données ou encore les tâches consistant essentiellement à planifier et à prévoir, exécutées souvent par des personnes hautement qualifiées, peuvent de plus en plus être effectuées par des systèmes d'IA.

3.21. Cependant, la plupart des emplois se déclinent en plusieurs activités différentes. Le risque de voir toutes les activités professionnelles d'une personne reprises par l'IA ou par des robots semble dès lors faible. Néanmoins, pratiquement tout le monde sera confronté à l'automatisation d'une partie de ses activités professionnelles. Le temps ainsi libéré peut être affecté à d'autres tâches, pour peu que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux déploient les efforts nécessaires en ce sens. À cet égard, il faut tenir compte de l'incidence que peuvent avoir ces évolutions sur les travailleurs et les cadres dirigeants et promouvoir leur participation à ce processus, de façon à ce qu'ils en gardent la maîtrise et n'en deviennent pas les victimes.

3.22. En outre, de nouveaux emplois verront également le jour. Toutefois, personne ne peut encore prédire en quoi ils consisteront, quel sera leur nombre ni à quelle vitesse cela se produira. Les entreprises comme Google et Facebook réussissent à générer une valeur considérable avec un nombre relativement réduit de travailleurs. Cependant, les nouveaux emplois créés ne sont pas toujours des emplois de qualité. Avec la poursuite du développement de l'IA, l'on peut se demander avec inquiétude s'il ne restera bientôt plus que des minitâches faiblement rémunérées pour un groupe de travailleurs flexibles de plus en plus important.

3.23. L'IA aura une incidence non seulement sur le volume de travail, mais également sur la nature du travail réalisé. Les systèmes d'IA offrent de plus en plus de possibilités de suivre et surveiller les travailleurs, ce qui risque de porter atteinte à l'autonomie et au respect de la vie privée. Aujourd'hui déjà, le travail est souvent défini et réparti par des algorithmes, sans aucune intervention humaine. Cela a un impact sur la nature et les conditions de travail. L'utilisation des systèmes d'IA peut également entraîner un risque d'appauvrissement des activités et de perte de compétences majeures.

3.24. Il n'en demeure pas moins que nous ne sommes pas soumis à la technologie. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont la possibilité de déterminer la manière dont l'IA poursuivra son développement et sera appliquée dans le cadre de l'activité professionnelle; ils doivent la saisir à bras-le-corps. Il importe à cet égard de ne pas se concentrer uniquement sur ce qui peut être réalisé grâce à l'IA, mais bien de se demander aussi ce que les hommes sont en mesure de faire (créativité, empathie, coopération) et quelles tâches nous voulons continuer à réaliser nous-mêmes, et de chercher des solutions permettant d'améliorer la coopération entre l'homme et la machine (complémentarité).

3.25. L'intelligence augmentée (*augmented intelligence* — complémentarité), dans le cadre de laquelle l'homme et la machine coopèrent et se renforcent mutuellement, est l'application la plus intéressante de l'IA car il s'agit de l'homme avec la machine, par opposition à l'homme à la place de la machine. La cocréation revêt toutefois une grande importance: les travailleurs doivent être associés au développement de ces systèmes d'IA complémentaires, pour veiller à ce que les systèmes d'IA soient efficaces et que le travailleur conserve suffisamment d'autonomie et de contrôle (*human-in-command*), de satisfaction et de plaisir au travail.

g) *Éducation et compétences*

3.26. Si l'on veut permettre à chacun de s'adapter à l'évolution rapide de l'IA, il est indispensable d'entretenir les compétences numériques ou de permettre d'en acquérir de nouvelles. Avec sa Coalition pour les compétences et l'emploi numériques (*Digital Skills and Jobs Coalition*), la Commission européenne encourage fortement le développement des compétences numériques. Néanmoins, tout le monde ne sera pas intéressé par le métier d'encodeur ou de programmeur ou en mesure de le devenir. Les politiques et moyens financiers devront dès lors être aussi axés sur l'enseignement et le développement de compétences dans des domaines qui ne seront pas menacés par les systèmes d'IA (comme les tâches où l'intervention humaine prime, où l'homme et la machine agissent de concert, ou que nous ne voulons pas confier à une machine).

3.27. Lorsque l'on mise sur la complémentarité de l'homme et de l'IA (*intelligence augmentée*), il est indispensable de prévoir pour tout le monde et dès le plus jeune âge une formation pour appréhender les rapports avec l'IA et son exploitation afin de pouvoir préserver l'autonomie et le contrôle des utilisateurs (*human-in-command*). Dans ce cadre, il importe également d'enseigner l'éthique et le respect de la vie privée, étant donné l'impact considérable de l'IA dans ces domaines.

h) *Accessibilité, (in)égalité sociale, inclusion et répartition*

3.28. La majeure partie du développement de l'IA et l'ensemble des éléments y afférents (plateformes de développement, données, connaissances, expertise) est entre les mains de cinq grandes entreprises technologiques (Amazon, Google, Apple, Facebook et Microsoft). Bien que ces entreprises soient favorables à un développement ouvert de l'IA, et que certaines parmi elles proposent leurs plateformes de développement de l'IA en open-source, cela ne suffit pas pour garantir l'accessibilité totale des systèmes d'IA. L'UE, les décideurs internationaux et les organisations de la société civile ont ici un rôle de premier plan à jouer en veillant à ce que ces systèmes soient accessibles à tous, mais aussi que leur développement ait lieu dans un environnement ouvert.

3.29. Les évolutions technologiques financées par le capital, dans le cadre desquelles les innovations profitent surtout à leurs propriétaires, ont pour conséquence une détérioration de la position du travail par rapport à celle du capital. Les évolutions technologiques peuvent également entraîner des inégalités (de revenus) entre les individus (à l'échelon aussi bien local que régional et mondial). L'IA risque de renforcer ces tendances.

3.30. Il importe de suivre attentivement ces tendances et d'y apporter les réponses appropriées. D'aucuns plaident déjà en faveur d'une imposition de l'IA, de dividendes de l'IA ou du partage de la propriété des systèmes d'IA entre les travailleurs et les employeurs. Est également de plus en plus souvent évoquée la nécessité d'un revenu de base inconditionnel.

3.31. Le CESE a, dans un précédent avis ⁽¹⁾, évoqué la possibilité de dividendes numériques et d'une répartition équitable de ceux-ci pour parvenir à des effets positifs sur la croissance. Le CESE accorde une grande importance à l'étude de telles solutions, dans le cadre de laquelle il convient de trouver le juste équilibre entre un développement de l'AI qui profite à l'homme et les éventuels effets négatifs de ces solutions. Il convient également d'éviter le risque moral d'un transfert de la responsabilité pour les systèmes d'IA à une entité qui, dans les faits, ne pourra être tenue responsable.

⁽¹⁾ JO C 13 du 15.1.2016, p. 161.

i) Législation et réglementation

3.32. Les retombées de l'IA sur les dispositions législatives et réglementaires existantes sont importantes. En juin 2016, la STOA du Parlement européen a publié un relevé des actes législatifs et réglementaires européens qui seront concernés par l'évolution de la situation dans le domaine de la robotique, des systèmes cyber-physiques et de l'intelligence artificielle. La STOA désigne six domaines (transports, systèmes de double utilisation, libertés civiles, sécurité, santé et énergie) dans lesquels l'UE est susceptible de devoir réviser ou adapter pas moins de 39 règlements, directives, déclarations et communications, ainsi que la charte européenne des droits fondamentaux. Cette évaluation devrait être menée rapidement et avec détermination, et le CESE peut et veut jouer un rôle dans ce processus.

3.33. La question de savoir à qui sera imputée la responsabilité des préjudices causés par les systèmes d'IA fait l'objet de nombreux débats. D'autant plus dans le cas où le système est autonome et continue son auto-apprentissage après sa mise en service. Le Parlement européen a formulé des recommandations concernant des règles de droit civil sur la robotique, et notamment une proposition d'étudier la possibilité d'accorder aux robots une «personnalité électronique» (*e-personality*), laquelle impliquerait qu'ils pourraient être tenus pour civilement responsables des dommages qu'ils causeraient. Le CESE s'oppose à l'octroi d'une forme de personnalité juridique aux robots ou à l'IA et aux systèmes d'IA, en raison du risque moral inacceptable inhérent à une telle démarche. Si cette proposition se concrétise, les effets correctifs préventifs découlant du droit de la responsabilité civile disparaîtront dès lors que le fabricant n'assumera plus le risque de responsabilité, celui-ci ayant été transféré au robot (ou au système d'IA). En outre, le risque d'utilisation impropre et d'abus d'une telle forme juridique existe. La comparaison avec la responsabilité limitée des sociétés ne tient pas la route dans la mesure où il y a toujours dans ce cas une personne physique responsable en dernier ressort. Il convient d'examiner à cet égard dans quelle mesure les législations, réglementations et jurisprudences nationales et européennes actuelles en matière de responsabilité (pour les produits et risques) et de faute propre apportent une réponse suffisante à cette question et, si ce n'est pas le cas, quelles sont les solutions envisageables sur le plan juridique.

3.34. Pour pouvoir définir une approche législative et réglementaire adéquate en matière d'IA, il est en outre indispensable d'établir clairement ce que l'IA est en mesure de faire ou non, et ce qu'elle pourrait éventuellement faire à court, moyen et long terme.

3.35. L'IA ne connaît pas de frontières. Il importe dès lors de se pencher sur la nécessité d'une réglementation mondiale, étant donné qu'une réglementation régionale ne suffira pas et aura même des effets indésirables. Compte tenu de son système éprouvé de normes portant sur les produits et la sécurité, des tentations protectionnistes qui se manifestent sur d'autres continents, du niveau élevé de connaissances en Europe, du système de droits fondamentaux et de valeurs sociales en vigueur en Europe ainsi que du dialogue social, le CESE recommande à l'UE de jouer un rôle moteur dans l'établissement de cadres stratégiques clairs et universels en matière d'IA et de stimuler ce processus au niveau mondial.

j) Gouvernance et démocratie

3.36. Les applications d'IA peuvent contribuer à une meilleure participation des citoyens à la gestion publique et à une plus grande transparence de la prise de décisions politiques. Le CESE invite l'UE et les autorités nationales à utiliser l'IA à cette fin.

3.37. Le CESE s'inquiète de l'utilisation ciblée de systèmes d'IA (sous la forme d'algorithmes intelligents) pour l'agrégation des informations, par exemple sur les médias sociaux, qui semble avoir entraîné une limitation de l'information et un renforcement du clivage de la société (pensons aux *filter bubbles* ou bulles de filtrage et aux fausses informations publiées sur Twitter et Facebook lors des élections américaines).

3.38. Il est également préoccupé par les indications selon lesquelles des systèmes d'IA auraient été utilisés pour influencer les comportements (de vote) des citoyens. Des algorithmes intelligents auraient permis de prévoir les préférences et le comportement des gens et de les orienter. Il s'agit d'une menace pour une démocratie ouverte et équitable. Dans le contexte actuel de polarisation et de démantèlement des institutions internationales, ce type de technologie de propagande précise et puissante pourrait rapidement perturber encore davantage notre société. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est nécessaire de développer des normes pour la transparence et la contrôlabilité des algorithmes (intelligents).

k) Situations de guerre

3.39. La Convention des Nations unies sur certaines armes classiques a décidé d'organiser en 2017 des discussions entre experts sur les implications des armes autonomes. Le CESE s'en félicite et soutient l'appel à l'interdiction des systèmes d'armes autonomes lancé par Human Rights Watch et d'autres organisations. Il est d'avis qu'une telle interdiction doit être examinée et envisagée sérieusement. Apporter une réponse adéquate aux possibilités d'application de l'IA dans les situations de guerre et de conflit n'est toutefois pas suffisant. Il importe que cette consultation des Nations unies porte également sur les applications de l'IA dans la cyberguerre.

3.40. En outre, il convient d'éviter que l'IA ne parvienne entre les mains de personnes ou de régimes susceptibles de l'utiliser à des fins terroristes.

l) *Superintelligence*

3.41. Enfin se pose la question des perspectives et des risques liés au développement de la superintelligence. Selon Stephen Hawking, la mise au point de l'IA générale représentera déjà la fin de l'humanité. À ce stade, l'IA continuera selon lui à évoluer à un rythme que les hommes ne pourront pas suivre. Certains spécialistes préconisent dès lors la création d'un disjoncteur (*kill-switch*) ou bouton de réinitialisation (*reset-button*), permettant de désactiver ou de réinitialiser un système d'IA superintelligent ou qui s'est emballé.

3.42. Le CESE plaide en faveur d'une approche dite «*human-in-command*» dont les conditions seraient un développement et une utilisation responsables et sûrs de l'IA, dans le cadre de laquelle les machines resteraient les machines, sous le contrôle permanent des humains. Le débat sur la superintelligence est donc important, mais à l'heure actuelle, il éclipse celui consacré à l'incidence des applications actuelles de l'IA.

4. L'IA au service de l'humanité

4.1. Les grands acteurs commerciaux (tels qu'OpenAI) ont déjà pris diverses initiatives en vue de développer l'IA de manière ouverte, sûre et responsable socialement. Les décideurs politiques ne peuvent toutefois pas laisser les entreprises jouer ce rôle et doivent prendre leurs responsabilités. Il faut prévoir des mesures et un soutien ciblés en faveur de la recherche sur les défis de société liés à l'IA et sur le développement de systèmes d'IA sûrs et solides.

4.2. Les programmes de l'UE, dont Horizon 2020, sont tout désignés pour relever ce défi. Le CESE a constaté que le financement relevant notamment du pilier des «Défis sociétaux» du programme Horizon 2020 est à la traîne par rapport à celui des deux autres piliers, «Excellence scientifique» et «Primauté industrielle», et qu'il a été révisé à la baisse. Le CESE insiste pour qu'une grande attention soit accordée à la recherche portant sur les grands défis sociétaux, ainsi que sur les applications sociales de l'IA dans le cadre du pilier «Défis sociétaux».

4.3. Par ailleurs, il convient de traiter les éventuels effets transversaux de l'IA. Outre le développement des innovations de rupture dans le domaine de l'IA, il convient de financer la recherche relative à l'impact de ces innovations sur la société ainsi que les moyens d'y faire face.

4.4. La recherche et le développement d'une IA au service de l'humanité requièrent également tout un éventail de données d'apprentissage et de test spécialisées accessibles au grand public et des environnements d'essai en situation réelle (*real life*). Jusqu'à présent, les infrastructures d'IA et bon nombre de données spécifiques ne sont disponibles que chez et pour un nombre limité d'acteurs privés et des obstacles entravent la mise à l'essai de l'IA dans la sphère publique, ce qui freine l'application de l'IA dans d'autres domaines. Le développement de données spécialisées accessibles à tous et d'une infrastructure d'IA européenne jouent un rôle crucial dans la mise au point d'une IA sûre, solide et utile.

5. Contrôler et agir

5.1. Le large impact de l'IA sur la société ne peut pas encore être pleinement évalué. Tout le monde s'accorde toutefois pour dire que cet impact sera majeur. Aujourd'hui, les avancées en matière d'IA se succèdent rapidement, ce qui rend un contrôle critique et global nécessaire pour pouvoir appréhender de manière adéquate et opportune les évolutions décisives et de rupture, de nature tant technique que sociale, susceptibles de changer la donne dans le développement de l'IA ou autour de celui-ci.

5.2. Ces évolutions décisives sur le plan technique peuvent être définies comme des avancées notables ou significatives dans le développement de compétences d'IA, qui pourraient constituer des éléments précurseurs d'une IA générale. Les évolutions décisives sur le plan social peuvent être associées à une perte massive d'emplois sans perspective d'emplois de substitution, à des situations précaires, des défaillances du système, une évolution inattendue sur le plan international, etc.

5.3. Les décideurs politiques, l'industrie, les partenaires sociaux, les consommateurs, les ONG, les établissements de soins et d'enseignement, ainsi que les universitaires et experts de diverses disciplines (y compris l'IA, appliquée ou non, l'éthique, la sécurité, l'économie, les sciences du travail, le droit, les sciences du comportement, la psychologie et la philosophie) doivent assurer conjointement un suivi attentif des développements en matière d'IA et recenser régulièrement ces éléments qui changent la donne de manière à pouvoir prendre le moment venu les mesures appropriées, sous la forme de politiques, de législation et de réglementation, d'autorégulation et de dialogue social.

5.4. En tant que représentant de la société civile européenne, le CESE s'attellera, au cours de la période à venir, à lancer, centraliser et susciter ce débat entre de multiples parties prenantes sur le thème de l'IA.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune»**(avis exploratoire)**

(2017/C 288/02)

Rapporteur: **John BRYAN**

Consultation	Commission, 10 février 2017
Base juridique	Article 302 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
	Avis exploratoire
Décision du Bureau	21 février 2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	17 mai 2017
Adoption en session plénière	1 ^{er} juin 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	229/4/5
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime que la politique agricole commune (PAC) est une politique essentielle de l'Union qui doit offrir aux citoyens européens et au secteur agricole une véritable stratégie commune et qui a permis de réaliser les principaux objectifs en la matière énoncés dans le traité de Rome. Si le présent avis exploratoire a pour thème une redéfinition de la PAC, le CESE insiste pour que l'on fasse évoluer cette politique avec prudence et de manière naturelle, dans l'intérêt des parties concernées. Le développement ultérieur de la PAC doit être abordé de manière positive et son budget doit être en adéquation avec les exigences actuelles et émergentes à l'égard de l'économie agricole ainsi que des critères sociaux et environnementaux.

1.2. Une PAC redéfinie doit permettre de relever les nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée, notamment les engagements pris par l'Union dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, les engagements en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre de la 21^e Conférence des parties (COP 21) ainsi que les accords commerciaux bilatéraux et la volatilité du marché.

1.3. La PAC doit soutenir résolument le modèle agricole européen, caractérisé par des exploitations familiales traditionnelles, des coopératives et des entreprises agricoles, ainsi que corriger les fortes inégalités de revenus aussi bien entre les zones rurales et urbaines qu'au sein de l'agriculture, avec la participation des organisations du secteur.

1.4. En assurant un approvisionnement durable en denrées alimentaires sûres et de haute qualité pour plus de 500 millions de citoyens européens, et en générant des exportations pour une valeur de 131 milliards d'EUR, qui représentent 7,5 % des exportations totales de l'Union, le budget de la PAC, qui équivaut à 38 % du budget total de l'UE, doit trouver un équilibre en offrant un rapport coûts-avantages correct. Le financement futur doit être suffisant pour faire face aux exigences financières supplémentaires résultant de la sortie du Royaume-Uni de l'Union, à la pression sur les revenus agricoles et à la hausse de la demande de biens publics.

1.5. Le CESE est favorable au maintien de la structure à deux piliers de la PAC. Les paiements directs du premier pilier doivent soutenir les revenus des agriculteurs, les mesures de gestion du marché et l'augmentation de la fourniture de biens publics. Les paiements au titre du développement rural relevant du deuxième pilier devraient être axés sur des programmes économiques, environnementaux et sociaux, lesquels sont fondés sur les orientations définies dans le cadre de Cork 2.0 pour soutenir les régions et les secteurs vulnérables, et ils devraient garantir une approche ciblée de la fourniture de biens publics.

1.6. La précieuse contribution qu'apporte l'agriculture à l'environnement est sous-estimée. Les puits de carbone dans les prairies, les forêts, les tourbières et les haies doivent être comptabilisés, protégés et renforcés grâce aux paiements au titre des premier et second piliers de la PAC.

1.7. Des programmes énergiques ciblés, axés sur les jeunes agriculteurs, tout particulièrement les femmes, et sur les départs à la retraite, doivent être mis en œuvre pour s'attaquer au problème majeur que constitue le renouvellement des générations. En outre, des programmes visant à renforcer de façon plus générale le rôle des femmes dans l'agriculture devraient être adoptés.

1.8. La simplification devrait être une composante essentielle d'une PAC redéfinie, qui prévoirait le recours à la technologie moderne pour simplifier et réduire la charge bureaucratique sans cesse croissante pesant sur les agriculteurs. Il y a lieu d'apporter des modifications au processus d'audit et d'inspection en prévoyant notamment une période de régularisation après le contrôle, un système de «carton jaune», des exigences réduites en matière de conditionnalité et une plus grande tolérance, c'est-à-dire en mettant l'accent, de manière générale, sur la simplification et une meilleure mise en œuvre des paiements.

1.9. Une PAC redéfinie devrait maintenir le principe de la préférence communautaire et de la souveraineté alimentaire répartie de façon équilibrée sur les territoires, donnant la priorité aux denrées alimentaires de l'Union pour les citoyens de l'Union. Il convient de souligner le potentiel de l'agriculture dans tout accord commercial bilatéral ou multilatéral et éviter que le secteur soit sacrifié pour obtenir des avantages dans d'autres domaines. Toutes les denrées alimentaires importées dans l'Union doivent respecter pleinement — sans négliger le principe de conformité — les normes européennes en matière sanitaire et phytosanitaire, de conditions de travail et de protection de l'environnement.

1.10. La position de l'agriculteur dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire doit être renforcée. Les recommandations positives du groupe de travail sur les marchés agricoles de l'UE devraient être adoptées et mises en œuvre. Il est capital de promouvoir davantage, et plus vigoureusement aux niveaux sectoriel et régional, la coopération entre les producteurs et les coopératives et organisations de producteurs existantes, en particulier celles de petite taille. Il y a lieu de mettre tout particulièrement l'accent sur les secteurs et les régions où la coopération est faible.

1.11. Un premier et un second pilier solides sont tous deux essentiels dans une PAC redéfinie, de manière à ce que des programmes de développement rural souples soient disponibles dans tous les États membres, y compris les zones soumises à des contraintes naturelles, et concentrés sur les régions et les secteurs vulnérables.

1.12. Le montant des aides directes versées aux agriculteurs dans les différents États membres de l'UE doit être harmonisé davantage, afin de créer des conditions de concurrence équitables pour les agriculteurs dans tous les États membres et d'assurer un développement rural équilibré dans l'ensemble de l'UE.

2. Introduction

2.1. L'agriculture est plus intégrée dans l'UE que n'importe quel autre secteur économique. C'est le seul grand secteur doté d'une politique commune financée par le budget de l'UE. Le secteur agricole et agroalimentaire est un employeur extrêmement important de l'économie européenne, avec 11 millions d'agriculteurs, 22 millions d'ouvriers agricoles et 22 millions d'emplois connexes dans la transformation des produits alimentaires, le commerce alimentaire de détail et les services⁽¹⁾. Nombre de ces emplois se situent dans les régions rurales plus pauvres. L'agriculture contribue à l'activité économique dans l'ensemble des États membres et des régions. Dans l'UE, au cours des dix dernières années, la valeur des exportations de produits agroalimentaires et de boissons a augmenté en moyenne de 8 % par an, atteignant 131 milliards d'EUR en 2016⁽²⁾.

2.2. La PAC est une politique essentielle de l'Union, qui assure, à des prix abordables, un approvisionnement durable de denrées alimentaires sûres et de qualité à 500 millions de citoyens européens. Elle doit également a) garantir un niveau de revenu raisonnable aux agriculteurs de l'Union et b) susciter le développement social, environnemental et économique des zones rurales. Les agriculteurs et les sylviculteurs gèrent plus de 82 % de la superficie terrestre de l'Union⁽³⁾ et représentent ainsi une pièce maîtresse d'une économie agricole durable visant à assurer de multiples fonctions.

⁽¹⁾ Commission européenne, *EU agricultural spending focused on results* (Des dépenses agricoles de l'UE axées sur les résultats), septembre 2015.

⁽²⁾ Commission européenne, Feuille d'information statistique sur le commerce agro-alimentaire — Commerce hors UE-28.

⁽³⁾ Eurostat, Occupation des sols, utilisation des sols et paysages, 2016.

2.3. Dotée d'un budget de 59 milliards d'EUR, la PAC apporte une aide vitale aux agriculteurs et à leurs entreprises par l'intermédiaire de paiements directs, de mesures de soutien du marché et de programmes de développement rural. Il convient de noter que l'aide apportée par la PAC est liée à la fourniture de biens publics ainsi qu'au respect des normes européennes plus élevées. Ces paiements directs dans le cadre du premier pilier sont en effet liés aux mesures de conditionnalité et aux exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la santé animale et phytosanitaire et du bien-être des animaux, ainsi que des contrôles environnementaux, et ils sont essentiels pour aider les agriculteurs à stabiliser les revenus et à faire face à la volatilité du marché. À l'heure actuelle, 30 % des paiements directs sont liés à des exigences d'écologisation portant principalement sur la qualité des sols, la biodiversité et la séquestration du carbone; néanmoins, il continue de se poser des problèmes écologiques et sociaux qu'il y a lieu de résoudre. Les mesures de marché, bien que sensiblement érodées depuis la dernière réforme de la PAC, jouent toujours un rôle important, en particulier en temps de crise du marché. De nouvelles mesures s'imposent pour s'attaquer à la volatilité. Le programme de développement rural cofinancé constitue, dans le cadre du deuxième pilier, un fonds essentiel pour le financement des programmes économiques, environnementaux et sociaux qui sont mis en œuvre tant au niveau des exploitations individuelles que dans les zones rurales.

2.4. Au cours des six dernières décennies, en dépit de ses imperfections, la PAC a abondamment profité aux citoyens, aux producteurs, aux consommateurs, aux contribuables et à la société européenne au sens large. Toutefois, l'on relève dans certaines zones des problèmes liés à la biodiversité, à l'environnement et au paysage, auxquels il convient de faire face. Elle a fait la preuve de sa flexibilité et de sa capacité à s'adapter à la demande du moment. La structure unique de la PAC, avec son premier et son second piliers, lui a permis de changer d'orientation et de se concentrer sur des objectifs différents tout en conservant sa mission générale de promotion du modèle agricole européen et de l'agriculture familiale.

2.5. Les indemnités compensatoires versées dans le cadre de la PAC ont fait l'objet d'un changement spectaculaire au fil des ans: initialement surtout destinées à soutenir le marché et les prix, elles sont devenues aujourd'hui des aides découplées avec une forte composante environnementale. Le deuxième pilier a été créé afin de soutenir les régions et les secteurs vulnérables. Il garantit qu'un développement rural intelligent et durable soit placé au centre de la politique agricole de l'UE. L'agriculture doit s'inscrire dans une politique de développement rural intégré.

2.6. L'agriculture et l'exploitation agricole, dans le cadre d'une PAC positivement redéfinie, modernisée et simplifiée, ont un rôle essentiel à jouer pour atteindre les objectifs européens en matière de durabilité, d'environnement et de nature, ainsi que de compétitivité, d'investissement, de croissance et de création d'emplois.

2.7. Une PAC redéfinie doit conserver les aspects positifs de la stratégie actuelle et prévoir de nouvelles mesures pour faire face aux nouveaux enjeux, notamment la demande de la société relative à la fourniture de biens publics, les engagements pris par l'Union dans le cadre des ODD des Nations unies, les engagements en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre de la COP 21, les accords commerciaux bilatéraux et la volatilité du marché. Une PAC redéfinie doit aussi trouver le juste équilibre entre les besoins des consommateurs, des contribuables et des producteurs.

2.8. Dans le cadre d'une PAC redéfinie, l'Union doit continuer à soutenir résolument le modèle agricole européen et les exploitations agricoles familiales durables, par opposition au modèle de production agricole industrielle développé dans d'autres régions du monde telles que le Mercosur, les États-Unis et l'Océanie. Une attention toute particulière doit être accordée aux petites et moyennes exploitations. En matière de sécurité alimentaire, les agriculteurs européens exercent leur activité conformément au principe de précaution, ce qui représente un handicap concurrentiel en ce qui concerne le commerce mondial de produits agricoles et de denrées alimentaires de base par rapport aux agriculteurs d'Amérique du Nord et du Sud, d'Océanie et d'autres régions, qui utilisent des substances interdites dans l'Union européenne, comme les hormones et les bêta-agonistes.

2.9. Le modèle agricole européen est un contrat social entre la société et les agriculteurs de l'UE, selon lequel ces derniers produisent durablement des aliments et d'autres biens publics de qualité, tout en veillant à la protection de l'environnement et à la gestion du paysage. En retour, la PAC devrait offrir un soutien visant à préserver aussi bien les exploitations familiales, les coopératives et les entreprises usant de modèles d'agriculture durable que les zones rurales. Ce modèle a apporté à la société européenne des biens d'une valeur immense dans la mesure où il lui a fourni des aliments variés, sains, sûrs, abordables et de grande qualité, en contribuant à l'équilibre territorial, à la conservation des zones rurales ainsi qu'à la protection de l'environnement et du paysage.

2.10. En outre, l'Union doit intensifier ses efforts afin que la PAC et les avantages qui y sont associés soient correctement compris et soutenus par les agriculteurs et les citoyens européens.

3. Défis devant être relevés par l'agriculture et la PAC

Revenu agricole

3.1. La PAC profite à l'Europe et aux citoyens de l'Union depuis plus de 60 ans et procure des avantages substantiels au secteur de l'agriculture ainsi qu'un bon rapport qualité-prix aux contribuables. Toutefois, dans de nombreux pays de l'Union, l'on constate une inégalité croissante des revenus entre zones rurales et zones urbaines, ainsi qu'au sein du secteur agricole. Dans la plupart des États membres, les revenus agricoles sont insuffisants et sensiblement inférieurs à la moyenne nationale ou régionale. Les prix agricoles n'ont pas progressé au même rythme que l'inflation, et les prix des intrants tels que les engrais et l'énergie ont augmenté. Ces dernières années, la volatilité des prix a entraîné des problèmes sur le plan des revenus agricoles.

Investissements dans les zones rurales

3.2. La politique actuelle de développement rural, caractérisée par un large éventail d'instruments flexibles, a montré qu'elle était essentielle pour soutenir les zones rurales, en particulier les régions soumises à des contraintes naturelles. Le solide plan de développement rural élaboré dans le cadre de la déclaration de Cork 2.0, intitulée *Pour une vie meilleure en milieu rural*, doit être une priorité essentielle de la PAC redéfinie. Investir dans la vitalité et la viabilité des zones rurales, améliorer la création d'emplois dans les régions isolées et économiquement vulnérables, et soutenir la diversification de l'agriculture figurent parmi les principaux défis d'une redéfinition de la PAC ⁽⁴⁾.

Budget

3.3. En pourcentage du budget de l'UE, les dépenses au titre de la PAC sont passées de 65-75 % dans les années 1980 à 38 % actuellement. L'agriculture est pourtant censée apporter une contribution de plus en plus significative à la réalisation des objectifs de l'Union dans le cadre de la COP 21 et des ODD, en plus de fournir des denrées alimentaires de grande qualité à des prix abordables. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne représente un défi majeur pour le financement futur de la PAC.

Sécurité alimentaire

3.4. La population mondiale devant passer, selon les prévisions, de 7 à 9,5 milliards d'individus d'ici 2050, il est urgent d'accroître sensiblement la production alimentaire mondiale dans les années à venir. L'un des principaux ODD fixés par les Nations unies vise à réduire drastiquement la prévalence de la sous-alimentation qui, selon des études réalisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), touche à l'heure actuelle une personne sur sept dans le monde. De toute évidence, la production alimentaire mondiale devra augmenter de manière durable si l'on veut répondre à cette demande croissante de nourriture et aider à éradiquer la faim. L'Union européenne et une PAC redéfinie ont un rôle fondamental à jouer, de façon responsable, en tant que moteurs de la production de denrées alimentaires dans le monde. La PAC doit faire preuve de responsabilité aussi sur le plan des exportations et continuer d'encourager les pays en développement à améliorer leur production intérieure.

Défis environnementaux

3.5. L'agriculture européenne et la PAC sont au cœur des engagements de l'Union en faveur des objectifs de développement durable des Nations unies et des objectifs ambitieux de l'Union dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat (COP 21). Depuis 1990, les émissions de dioxyde de carbone du secteur agricole de l'UE ont baissé de 23 % et la concentration de nitrates dans les cours d'eau a diminué de 17,7 % depuis 1992 ⁽⁵⁾. Bien que des progrès importants aient été effectués dans le cadre de la PAC en matière d'environnement, d'autres défis devront être relevés lors de la redéfinition de la PAC afin que l'agriculture puisse progresser encore et jouer le rôle crucial qui est le sien pour aider l'Europe à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la COP 21 et les ODD.

Services écosystémiques

3.6. Le secteur agricole fournit des services écosystémiques vitaux, et contribue à la gestion des habitats, à la préservation de la biodiversité, aux normes du bien-être animal, à la sauvegarde des paysages ayant une valeur esthétique et à la protection du sol et de l'eau. Il faut également reconnaître que le secteur agricole devrait apporter une contribution plus importante pour ce qui concerne la biodiversité, l'environnement et le paysage. Une quantité significative de denrées alimentaires de l'UE est produite en utilisant de l'eau naturelle, qui sinon serait gaspillée. De même, une part importante de l'agriculture de l'UE est consacrée aux prairies, à la sylviculture et aux tourbières, qui sont autant de précieux puits de carbone. Tous ces éléments écosystémiques vitaux de l'agriculture doivent être pris en compte et encouragés dans une PAC redéfinie.

⁽⁴⁾ Avis sur le thème «De la déclaration de Cork 2.0 aux actions concrètes» (avis non encore publié au Journal officiel).

⁽⁵⁾ Phil Hogan, commissaire — Travailler pour les agriculteurs européens, 2016.

Rapport qualité-prix de l'alimentation

3.7. Grâce à la PAC, les citoyens européens bénéficient d'une sécurité alimentaire élevée et de denrées alimentaires sûres, abondantes et de qualité à des prix abordables. La part de revenus que consacrent les citoyens de l'Union européenne aux dépenses alimentaires est passée de 50 % pendant les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale à 10 % aujourd'hui, en dépit de la forte augmentation des coûts de production. Une PAC redéfinie doit veiller à ce que les consommateurs continuent à avoir accès à des aliments abordables, sûrs et de qualité, dont la production obéit aux normes européennes en vigueur.

Renouvellement des générations

3.8. La majorité des agriculteurs étant âgés de plus de 55 ans, attirer des jeunes vers l'agriculture constitue un défi de taille, et le secteur agricole connaît des difficultés en matière de renouvellement des générations. L'accès au financement et à la terre, les faibles revenus, de même que le transfert de connaissances et l'accès à l'éducation, posent de réels problèmes pratiques aux jeunes. En outre, les faibles revenus agricoles ne permettent pas aux agriculteurs d'épargner pour leur retraite. Dans certaines régions, l'abandon de terres est en augmentation, ce qui entraîne des conséquences patentes sur le plan social et environnemental, en particulier dans les zones isolées. Toute redéfinition de la PAC devra être très attentive aux aspects essentiels que sont le renouvellement des générations, et notamment les jeunes agriculteurs, les nouveaux entrants et les travailleurs agricoles qualifiés, tout particulièrement ceux qui exercent déjà leur métier dans une exploitation, ainsi que la facilitation des départs à la retraite.

Femmes et agriculture

3.9. Les femmes jouent un rôle très important dans le secteur agricole: elles effectuent un travail considérable sur les exploitations et assument une part croissante de la charge administrative. Dans bien des cas, les femmes sont sous-représentées en ce qui concerne le statut de propriétaire des exploitations. Les femmes apportent également une contribution très importante à la viabilité de l'exploitation agricole grâce aux revenus qu'elles perçoivent au dehors dans le cadre d'un travail salarié ou en qualité d'entrepreneuse indépendante. Dans les cas où les deux conjoints travaillent à plein temps dans l'exploitation, cette contribution devrait être mise en lumière et valorisée dans la propriété de l'exploitation.

Migration

3.10. L'agriculture et le secteur agroalimentaire peuvent jouer un rôle important pour intégrer les immigrants dans la main-d'œuvre ainsi que pour aider les groupes défavorisés dans le cadre de programmes sociaux.

Simplification

3.11. La modernisation et la simplification revêtent une importance capitale s'agissant de redéfinir la PAC pour l'avenir. Les réformes précédentes ont relevé la nécessité de simplification, mais dans la pratique, la réalité est que la PAC est devenue beaucoup plus compliquée et bureaucratique au niveau des exploitations. C'est particulièrement vrai pour ce qui est du processus d'inspection et d'audit et de l'application des exigences d'admissibilité et de conditionnalité conformément aux exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Commerce et mondialisation

3.12. Le CESE reconnaît les avantages significatifs et les emplois que procurent les échanges et les exportations de produits agricoles. Néanmoins, le problème que posent la mondialisation et les accords commerciaux pourrait nuire gravement à l'agriculture et mettre en danger le niveau élevé de l'Union en matière de sécurité alimentaire et de normes de qualité. Il est essentiel de trouver un juste équilibre entre l'ouverture de nouveaux marchés et de débouchés, d'une part, et la protection des secteurs et des zones sensibles ainsi que des normes de l'Union européenne, d'autre part. En outre, le principe de la préférence communautaire et de la souveraineté alimentaire doit maintenir un équilibre territorial⁽⁶⁾.

Volatilité des prix et renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire

3.13. Il existe un grand déséquilibre des forces, au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, entre les gros distributeurs et transformateurs et l'agriculteur, ce qui se traduit par une pression à la baisse sur les prix pratiqués, qui sont souvent inférieurs aux coûts de production. La position de l'agriculteur dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire doit être renforcée grâce à des coopératives de commercialisation qui fonctionnent bien. Il convient d'élaborer un cadre juridique

⁽⁶⁾ Avis sur «Le rôle de l'agriculture dans les négociations commerciales multilatérales, bilatérales et régionales à la lumière de la réunion ministérielle de l'OMC à Nairobi» (JO C 173 du 31.5.2017, p. 20).

européen pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales au sein des filières agroalimentaires et de distribution. En outre, en raison de la baisse du soutien aux marchés de l'UE et d'une plus grande exposition aux marchés mondiaux et à la crise géopolitique, à l'image de l'embargo russe, la volatilité des prix et des revenus pose un problème de taille aux agriculteurs européens. Il y a lieu de saluer et d'encourager les travaux en la matière effectués par le groupe de travail sur les marchés agricoles. Les pratiques commerciales déloyales et les ventes à perte doivent être combattues.

Développement territorial équilibré

3.14. L'agriculture et la sylviculture revêtent une importance fondamentale pour le développement économique et social des zones rurales. Elles jouent également un rôle crucial dans d'autres secteurs économiques et services connexes tels que le tourisme, l'emploi ou les activités culturelles. Une PAC redéfinie et dotée d'un second pilier fort est essentielle pour faire face aux défis du développement rural dans les campagnes et pour maintenir une agriculture et une exploitation agricole vigoureuses dans toutes les régions de l'Union. L'objectif doit être de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'agriculteurs demeurent en activité.

4. Propositions pour le développement ultérieur, la modernisation et la simplification de la PAC

4.1. Une PAC redéfinie, soutenant résolument le modèle agricole européen, doit conserver les principaux objectifs énoncés dans la politique agricole commune prévue par le traité de Rome en 1957. De nouveaux objectifs comprenant les engagements pris dans le cadre des ODD et de la COP 21 devrait être intégrés. L'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fixe les objectifs spécifiques de la PAC:

- 1) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant (...) un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- 2) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole;
- 3) stabiliser les marchés;
- 4) garantir la sécurité des approvisionnements;
- 5) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

4.2. Une PAC redéfinie devra également prendre en compte les défis cruciaux que sont la protection de l'environnement, l'atténuation du changement climatique et la préservation de la biodiversité.

4.3. La meilleure manière de parvenir à la réalisation de ces objectifs essentiels est, d'une part, le maintien de la structure actuelle du modèle à deux piliers de la PAC — le premier pilier étant fondé sur les paiements directs aux agriculteurs actifs et soutenu par des mesures de gestion du marché, et le second, fondé sur les mesures en faveur du développement rural — et d'autre part, la prise en considération des nouvelles exigences concernant la fourniture des biens publics. Les paiements directs du premier pilier sont essentiels à l'égard du soutien aux revenus agricoles et de la protection contre la volatilité. Ils sont liés aux mesures de conditionnalité en matière de sécurité alimentaire, de normes relatives à la santé animale et phytosanitaire, au bien-être des animaux et aux contrôles environnementaux. Les mesures du second pilier de la PAC prévoient des programmes de soutien complémentaires essentiels dans les domaines économique, environnemental et social.

4.4. Le budget de la PAC après 2020 doit être suffisant pour faire face aux exigences financières supplémentaires résultant de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, aux pressions sur les revenus agricoles et à la hausse de la demande de biens publics.

4.5. Pour ce qui est du modèle de paiement de base, il est proposé que les pays ayant adopté un modèle autre que le régime de paiement forfaitaire, mieux adapté à leur situation, soient autorisés à le conserver après 2020. Pour certains pays, le modèle de paiement forfaitaire ne reflète pas les différences en ce qui concerne le niveau d'investissement, l'activité agricole et la fourniture de biens publics.

4.6. Le montant des aides directes versées aux agriculteurs dans les différents États membres de l'Union européenne doit être harmonisé davantage, afin de prendre en compte les différentes situations et de créer ainsi des conditions de concurrence équitables pour les agriculteurs dans tous les États membres et d'assurer un développement rural équilibré dans l'ensemble de l'Union.

4.7. Les paiements directs ne devraient être versés qu'aux agriculteurs actifs, qui fournissent des biens et services publics.

4.8. Pour soutenir et préserver, dans le cadre d'une PAC remodelée, des paiements directs substantiels aux agriculteurs au titre du premier pilier, il conviendrait que tout exploitant agricole actif mène ses activités selon un programme annuel ou pluriannuel qui soit axé sur l'environnement, le changement climatique et la biodiversité et puisse comporter un «navigateur carbone» et un plan de gestion des nutriments. Ledit programme devrait couvrir la fourniture mesurable de biens publics et offrir une plus grande souplesse aux agriculteurs. La mesurabilité doit reposer sur des critères objectifs et normalisés à l'échelle de l'Union.

4.9. Les paiements directs au titre du premier pilier devraient être plafonnés à un niveau équitable et raisonnable pour les agriculteurs individuels (par exemple, à un niveau équivalant à un revenu comparable pour un travailleur qualifié). Il conviendrait de pouvoir procéder à des ajustements et de tenir compte des partenariats, des coopératives et des entreprises, ainsi que du nombre de salariés nécessitant une assurance.

4.10. Les paiements directs couplés devraient être axés sur les secteurs et les régions vulnérables. Ils devraient à la fois prévenir l'abandon des terres et protéger la biodiversité, principalement en maintenant l'élevage de bétail et en protégeant les secteurs en déclin.

4.11. Dans la structure actuelle de la PAC, 30 % des paiements directs au titre du premier pilier sont conditionnés au «verdissement», et 70 % au respect des quinze exigences réglementaires en matière de gestion et des cinq bonnes conditions agricoles et environnementales pour pouvoir être octroyés. Afin de faciliter une véritable simplification de la PAC, il serait préférable de conditionner l'ensemble des paiements du premier pilier à la fourniture de biens publics. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'évaluer correctement l'écologisation et les exigences réglementaires en matière de gestion pour maintenir les mesures qui sont les plus efficaces et les plus aisément réalisables, et aussi d'introduire de nouveaux objectifs concernant notamment le changement climatique et la nécessité d'augmenter la séquestration du carbone dans le sol.

4.12. Ces programmes de conditionnalité comportant des ERMG permettraient d'obtenir des résultats quantifiables en matière de protection de l'environnement, d'atténuation du changement climatique et de préservation de la biodiversité, sur la base de la mise en œuvre de l'actuelle conditionnalité concernée.

4.13. Une PAC redéfinie devrait englober la notion d'agriculture intelligente, qui permet à la fois d'améliorer le rendement des exploitations et d'apporter des avantages sur le plan de l'environnement. L'agriculture intelligente impliquerait le recours au transfert de connaissances et à la technologie afin de soutenir l'agriculture de précision dans le but de réduire la consommation d'eau, d'énergie, d'engrais industriels et d'autres intrants tels que les pesticides, et tout particulièrement les fongicides et les insecticides.

4.14. Les mesures de marché, y compris les systèmes d'intervention et les aides au stockage privé, devraient être maintenues. Il est essentiel que les volumes de déclenchement pour ces soutiens soient fixés à des niveaux réalistes afin d'apporter une aide aux revenus utile aux producteurs lorsque c'est nécessaire.

4.15. La protection la plus efficace contre la volatilité des revenus est le système sûr et adéquat de paiements directs et d'instruments de gestion du marché relevant du premier pilier. Toutefois, en période de volatilité extrême des prix, d'autres outils sont nécessaires et devraient être pris en considération, y compris des dispositifs visant à réduire la production. La possibilité d'utiliser des fonds du deuxième pilier pour des mesures telles que les régimes d'assurance volontaire devrait être favorisée.

4.16. Depuis 140 ans, les coopératives de producteurs ont clairement démontré qu'elles résistaient mieux aux turbulences sur les marchés agricoles et qu'elles contribuaient à prévenir les délocalisations des productions alimentaires. Par conséquent, il est capital de promouvoir davantage et plus vigoureusement aux niveaux sectoriel et régional la coopération entre les producteurs et les coopératives et organisations de producteurs, en particulier celles de petite taille. Il y a lieu de mettre tout particulièrement l'accent sur les secteurs et les régions où la coopération est faible.

4.17. Des avancées sont nécessaires concernant les éléments clés recensés par le groupe de travail sur les marchés agricoles de l'UE afin d'améliorer notamment la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement, la transparence, l'obligation de communication des prix, les mesures de gestion des risques, la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et d'autres questions. Les réglementations dans ces domaines doivent être adoptées et pleinement intégrées dans une PAC redéfinie. Il est proposé d'adopter une réglementation plus stricte visant à interdire les pratiques commerciales déloyales et la vente à perte, et de rendre obligatoire la notification des prix au niveau des producteurs, des transformateurs et des détaillants. En outre, il y a lieu de renforcer la position des agriculteurs en soutenant la création d'organisations de producteurs puissantes.

4.18. La préservation de l'efficacité et du bon fonctionnement du marché unique de l'Union doivent être au cœur de la redéfinition de la PAC. Les récentes tendances à la renationalisation au sein du marché unique sont une source de vive préoccupation et débouchent sur une divergence accrue des prix et des marchés. En outre, il est essentiel de mettre en place, là où elle n'existe pas, une réglementation d'étiquetage obligatoire de l'origine des produits agricoles et alimentaires, laquelle est nécessaire pour éviter les pratiques trompeuses et permettre aux consommateurs de faire des choix en connaissance de cause, de manière précisément à ne pas compromettre ni entraver la libre circulation des marchandises dans le marché unique de l'Union.

4.19. La sortie du Royaume-Uni de l'Union constitue une menace considérable pour l'UE et aura une incidence importante sur la PAC et le marché unique. Tout déficit budgétaire de la PAC découlant du retrait de ce pays de l'UE devra être compensé en totalité par les États membres. En outre, il est indispensable de maintenir, entre l'UE et le Royaume-Uni, les échanges en franchise de droits pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, ainsi que les normes équivalentes en matière de santé animale, de bien-être des animaux et d'environnement, de même que l'application du tarif extérieur commun pour les importations tant vers l'Union européenne que vers le Royaume-Uni.

4.20. L'un des objectifs fondamentaux de la PAC doit être la préférence communautaire, donnant la priorité aux denrées alimentaires de l'UE pour les citoyens de l'UE. Un principe essentiel de cette politique doit être le maintien et la préservation des normes de l'UE en matière de traçabilité, de sécurité alimentaire, de contrôle vétérinaire et phytosanitaire et de protection de l'environnement, ainsi que le plein respect de l'indication géographique protégée (IGP). Dans toutes les négociations de politique commerciale, il est essentiel pour les consommateurs de l'Union que cette dernière exige que toutes les denrées alimentaires importées répondent aux mêmes normes. En outre, dans toute future négociation commerciale, il est primordial que l'UE maintienne des dispositifs forts et appropriés de protection tarifaire pour les secteurs sensibles et les zones vulnérables.

4.21. Le renouvellement des générations doit être un élément décisif de toute redéfinition de la PAC. Il est proposé de poursuivre l'augmentation actuelle des paiements au titre du premier pilier de la PAC versés aux jeunes agriculteurs âgés de moins de 40 ans. Il est également proposé que la règle des cinq ans soit réexaminée afin de supprimer les rigidités conduisant à refuser aux jeunes agriculteurs l'accès à des niveaux de paiement plus élevés. En outre, il est proposé d'appliquer des taux de paiement accrus pour les jeunes agriculteurs dans le cadre des mesures du programme de développement rural. Les niveaux de paiement pour l'octroi d'aides structurelles dans le cadre de programmes pour les jeunes agriculteurs devraient être portés à 70 %. Il y a lieu également de permettre un soutien équivalent pour les jeunes agriculteurs et les professionnels débutants dans les partenariats, les coopératives et les entreprises. Une réserve nationale efficace permettant aux jeunes agriculteurs et aux nouveaux entrants un accès continu aux aides est très importante. La possibilité de mettre en œuvre un programme effectif de départ à la retraite devrait être prévue dans le cadre du deuxième pilier. Les États membres devraient avoir la possibilité de prévoir des mesures supplémentaires en faveur des jeunes agriculteurs, et en particulier les femmes. Il est essentiel d'insister fortement sur l'éducation et l'amélioration des compétences. Afin de renforcer la position des femmes dans l'agriculture, des mesures d'incitation analogues à celles offertes aux jeunes agriculteurs devraient être mises à leur disposition afin de leur garantir une réelle égalité en ce qui concerne l'accès à la terre, au crédit, aux formations et à un statut.

4.22. L'on pourrait introduire une simplification positive du régime de la conditionnalité (BCAE et ERMG) pour les agriculteurs en abandonnant l'approche d'audit et d'inspection et en recourant davantage à la technologie. Un système basé sur une liste de contrôle reprenant les points positifs et négatifs pour la mise en conformité devrait être adopté. Les demandeurs qui remplissent les principales exigences critiques et accumulent un seuil de points percevraient les aides sans aucune sanction. Cela supposerait une extension de l'approche dite du «carton jaune» nouvellement mise en place. Le nombre d'obligations de conditionnalité et d'ERMG devrait être réduit grâce à la suppression de certaines ERMG qui ne sont plus appropriées ou pertinentes. Un bon exemple serait de supprimer l'obligation de vérifier l'identification des animaux dans les exploitations et de procéder aux contrôles en recourant à la technologie, dans les points de vente tels que les abattoirs, les lieux de rassemblement et les marchés au bétail.

4.23. Le régime d'inspection sur la base des exigences en matière de conditionnalité devrait également prévoir un droit de rectification dans le cadre d'une approche de régularisation, limitée dans le temps, sans pénalité. Il y a lieu d'adopter une démarche mieux proportionnée et plus équitable en ce qui concerne les sanctions et les tolérances. La simplification ne doit pas conduire à revoir les ambitions à la baisse, et surtout pas dans le domaine de la protection de l'environnement (écologisation) ni dans celui des normes sanitaires et phytosanitaires.

4.24. Les inspections ne devraient pas suspendre les paiements; il est proposé de prévoir une politique d'application des sanctions au cours de l'année suivante pour tous les critères d'admissibilité et de conditionnalité (ERMG).

4.25. Un deuxième pilier renforcé et plus efficace, répondant aux exigences économiques, environnementales et sociales des régions, est d'une importance cruciale dans une PAC redéfinie mettant l'accent sur la viabilité et la vitalité des zones rurales, ainsi que sur la création d'emplois dans ces dernières. Il y a lieu de prendre en compte à cet égard les objectifs fixés dans le cadre de la déclaration de Cork 2.0. En outre, il importe que les États membres cofinancent correctement toutes les mesures de la politique de développement rural, y compris les paiements destinés aux zones soumises à des contraintes naturelles.

4.26. Compte tenu du nouveau défi que représente le respect des engagements pris par l'Europe dans le cadre des ODD des Nations unies et de la COP 21, il est nécessaire d'élargir, de cibler et de financer davantage de mesures environnementales au titre du second pilier de la PAC. Pour ce faire, tout en respectant la dotation budgétaire actuelle au titre du second pilier, il est important de veiller à ce que la répartition future du budget entre les États membres soit à la hauteur de ces ambitions.

4.27. L'augmentation du nombre de mesures et de paiements au titre du second pilier de la PAC dans le domaine de l'environnement, du changement climatique et de la biodiversité pourrait être axée sur la fourniture de meilleurs services écosystémiques par les agriculteurs, sur la base des éléments suivants:

1. paiements destinés à améliorer la gestion des puits de carbone dans les sols des prairies, des forêts et des tourbières;
2. amélioration de la gestion des prairies permanentes afin d'améliorer les puits de carbone;
3. paiements en faveur de la conversion d'une partie des terres cultivées en prairies;
4. possibilité de mise en jachère et utilisation minimale des sols;
5. possibilité de réduire le nombre de têtes de bétail dans les prairies, tout en maintenant un nombre de têtes de bétail minimal;
6. paiement en faveur de la création d'habitats et de corridors naturels;
7. marges tampon autour des masses d'eau;
8. gestion des fossés et des haies;
9. évaluation de l'«efficacité carbone»;
10. paiement en faveur de la préservation des tourbières;
11. protection de l'esthétique des paysages et des sites archéologiques;
12. paiement en faveur des mesures relatives au bien-être animal;
13. augmentation des paiements dans les zones Natura 2000 et au titre des dommages causés par des animaux sauvages;
14. mesures visant à réduire la désertification dans les zones sèches;
15. agroécologie et production biologique;
16. paiements en faveur de l'augmentation de la teneur des sols en matière organique, de la limitation de l'érosion des sols et de la rétention des eaux dans le paysage.

4.28. Les paiements au titre du système des zones soumises à des contraintes naturelles sont indispensables aux agriculteurs dans les régions plus pauvres et plus isolées de l'UE.

4.29. La disponibilité de financements à faible coût est essentielle pour stimuler la croissance dans le secteur de l'agriculture, et en particulier pour aider les jeunes agriculteurs qui sont indispensables au renouvellement des générations.

4.30. Une PAC redéfinie devrait être complémentaire d'une politique alimentaire globale et rapprocher tout à la fois une agriculture durable, un développement territorial équilibré, des régimes alimentaires sains, l'emploi et le commerce. L'on ne saurait trop insister sur l'importance d'une alimentation saine pour les consommateurs et les avantages qui en découlent pour la société en ce qui concerne la qualité de vie, un mode de vie sain, la lutte contre l'obésité et la réduction des dépenses de santé. Il est nécessaire de déployer davantage de ressources et de programmes afin de relayer ce message auprès des consommateurs, ainsi que des programmes visant à éradiquer le gaspillage alimentaire et à encourager le recyclage.

4.31. Pour atteindre l'objectif de l'UE consistant à porter l'utilisation des énergies renouvelables à un minimum de 27 % d'ici 2030, il y a lieu d'adopter des mesures visant à garantir la stabilité et la sécurité juridique. Il convient de prévoir des paiements destinés à soutenir les investissements dans l'énergie solaire, la biomasse et l'énergie éolienne ainsi que les programmes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie.

4.32. Pour préserver la compétitivité, il est primordial que le secteur agricole dispose des connaissances les plus récentes en matière de recherche et d'innovation, et que ces dernières soient disponibles au niveau des exploitations. Le transfert efficace des connaissances, l'éducation, les bonnes pratiques et les programmes et services de conseil et de vulgarisation doivent être accessibles et soutenus.

4.33. Eu égard à l'utilisation croissante de la technologie dans le secteur de l'agriculture, en particulier dans le cadre de l'agriculture intelligente et pour contribuer à la simplification, la couverture en haut débit est essentielle pour toutes les zones rurales.

4.34. Il est également très important de veiller à la protection des données personnelles et de la vie privée des agriculteurs dans cette nouvelle économie agricole intelligente, basée sur un recours accru à la technologie. En outre, il est crucial que les agriculteurs conservent l'entière propriété de toutes les données relatives à leur exploitation.

4.35. L'économie circulaire peut jouer un rôle majeur dans la réduction des déchets dans tous les secteurs. Les modèles traditionnels d'agriculture sont l'incarnation même de l'économie circulaire «zéro déchet», efficace dans l'utilisation des ressources. Le secteur agricole a un rôle positif à jouer dans le secteur de la réutilisation et du recyclage, y compris en ce qui concerne une gestion économe des sols, de l'eau et de l'air.

4.36. Il convient de prévoir une période de transition raisonnable, à compter de 2020, pour introduire une nouvelle PAC, redéfinie, afin de prendre en compte en particulier les questions budgétaires liées au retrait du Royaume-Uni de l'Union et à d'autres décisions politiques ⁽⁷⁾.

Bruxelles, le 1^{er} juin 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Avis sur «Les facteurs qui influencent la PAC après 2020», JO C 75 du 10.3.2017, p. 21.

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

526^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 31 MAI ET 1^{er} JUIN 2017

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Les grands acteurs de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up»

[COM(2016) 733 final]

(2017/C 288/03)

Rapporteur: **Erik SVENSSON**Corapporteuse: **Ariane RODERT**

Consultation	Commission européenne, 27 janvier 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	194/0/0
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission européenne en faveur des start-up et des scale-up ainsi que des actions proposées qui visent à éliminer les principaux obstacles, mais il insiste sur le fait que les entreprises à forte croissance ne sont pas toutes des entreprises de haute technologie, et qu'il faut donc agir dans tous les secteurs.

1.2. Le CESE considère qu'une relance du Small Business Act sous une forme actualisée regroupant en un seul et même programme la totalité des initiatives serait plus pertinente et permettrait des améliorations tant sur le plan de la visibilité que de la cohérence.

1.3. Le CESE appelle à une approche coordonnée de la politique en faveur des start-up et des scale-up qui tienne compte de la diversité des modèles d'entreprise, et se félicite des actions spécifiques proposées pour les entreprises de l'économie sociale. Cependant, toute initiative doit s'efforcer d'apporter une amélioration générale du climat entrepreneurial en faisant de la prise de risque et de l'expérimentation un élément constitutif du processus d'innovation.

1.4. Les charges administratives et la bureaucratie constituent toujours un obstacle majeur pour les start-up et les scale-up. Aussi le CESE demande-t-il instamment à la Commission de mettre en œuvre et de faire appliquer pleinement les initiatives prises en ce domaine.

1.5. Le CESE souligne qu'il importe d'assurer la participation structurelle des partenaires sociaux ainsi que de veiller au respect des règles de l'Union européenne en matière de conditions de travail, de droit du travail et de conventions collectives.

1.6. Le CESE accueille favorablement les actions proposées dans le domaine de l'innovation mais plaide pour une simplification des règles et des conditions qui tiennent compte des ressources limitées des PME et des microentreprises.

1.7. Le renforcement des partenariats et la construction de communautés de ressources est un facteur de réussite essentiel. La Commission devrait favoriser la mise en réseau, y compris la formation des intermédiaires, des facilitateurs, des accélérateurs et des incubateurs.

1.8. Afin de libérer le potentiel de croissance des start-up et des scale-up, il est essentiel de mettre au point des solutions de financement sur mesure permettant d'accéder aussi bien aux capitaux propres qu'au capital d'emprunt, de garantir l'accès aux marchés publics et d'améliorer l'environnement fiscal. Dans ses avis, le CESE a étudié un certain nombre de mesures adaptées.

1.9. Le développement des compétences est essentiel, et c'est la raison pour laquelle il convient de mettre l'accent sur l'esprit d'entreprise dans les programmes à tous les niveaux d'enseignement et à un stade suffisamment précoce au sein du système éducatif. En outre, les programmes de mentorat, de formation sur le lieu de travail ainsi que d'éducation informelle et non formelle doivent être encouragés et promus.

1.10. Il convient donc d'agir pour réduire le niveau, actuellement très élevé, d'aversion au risque au sein de l'Union, en réexaminant le principe de la seconde chance et en apportant un appui au développement, par exemple sous la forme d'une initiation ou d'une formation financière.

1.11. Le CESE demande à la Commission de regrouper l'ensemble des initiatives existantes et nouvelles afin de soutenir les entreprises de l'économie sociale dans une communication assortie d'un plan d'action pour l'économie sociale. Cette requête s'inscrit dans le droit fil des conclusions du Conseil européen sur «La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe» (7 décembre 2015).

2. Contexte

2.1. La communication intitulée «Les grands acteurs européens de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up» dresse les constats suivants:

- Les entreprises à forte croissance créent beaucoup plus de nouveaux emplois que les autres entreprises ⁽¹⁾. Les start-up (jeunes pousses) qui se développent en entreprises de plus grande taille représentent une part importante de ces entreprises à forte croissance. Elles contribuent à augmenter l'innovation et la compétitivité de l'Union, renforçant l'économie. Ces «scale-up» (entreprises en expansion) peuvent également offrir des avantages sociaux, en proposant notamment des conditions de travail plus souples et plus modernes. Dans le cadre de sa stratégie pour le marché unique, la Commission a annoncé qu'elle allait rechercher la manière de rendre le marché unique plus efficace pour les start-up et les scale-up,
- Selon les résultats d'une consultation publique ⁽²⁾ menée par la Commission au début de l'année 2016:
 - les start-up qui cherchent à se développer continuent à être confrontées à de trop nombreux obstacles réglementaires et administratifs, en particulier dans les situations de nature transfrontière,
 - il existe trop peu de possibilités, à la fois pour les start-up et les scale-up, de trouver et de coopérer avec des partenaires potentiels en matière de financement et de commerce, et avec des autorités locales,
 - l'accès au financement constitue l'un des principaux obstacles au développement.

2.2. Dans sa communication, la Commission propose un certain nombre de mesures qu'il convient de prendre pour réduire et/ou éliminer lesdits obstacles.

2.2.1. Supprimer les obstacles:

- un portail numérique unique afin d'offrir un accès en ligne simplifié aux informations;

⁽¹⁾ Selon l'étude réalisée par Henrekson et Johansson (2010), 4 % des entreprises génèrent 70 % des nouveaux emplois. Voir également: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723&lang=fr

- la création d'un espace TVA unique,
- la réalisation de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS),
- un système de seconde chance et des cadres de restructuration dans les États membres,
- un meilleur accès aux marchés publics.

2.2.2. Aider à entrer en relation avec les bons partenaires:

- entrer en relation avec des universités, des centres de recherche, des investisseurs et des partenaires,
- accéder aux possibilités offertes, trouver les travailleurs disposant des compétences adéquates, renforcer les possibilités d'innovation — surtout en ce qui concerne les start-up sociales.

2.2.3. Accès au financement:

- Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (en plus de l'union des marchés des capitaux).

3. Observations générales

3.1. Le présent avis constitue une réponse adressée à la communication de la Commission sur «Les grands acteurs européens de demain: l'initiative en faveur des start-up et des scale-up» qui propose un certain nombre de mesures visant à libérer tout le potentiel des entreprises à forte croissance. Toutefois, le CESE a fait le choix d'élargir le champ de l'avis et de réfléchir auxdites mesures du point de vue de toutes les formes de start-up, y compris les start-up et scale-up potentielles.

3.2. Le CESE se félicite de cette initiative et de la volonté de lever les principaux obstacles. Il souhaite attirer l'attention sur le travail en profondeur qu'il a accompli lors de la préparation de ses avis précédents qui visent à créer un environnement propice aux diverses formes d'entreprise au sein de l'Union ⁽³⁾, ainsi que sur son précédent appel à une action plus résolue dans le cadre du programme européen en faveur de l'esprit d'entreprise ⁽⁴⁾.

3.3. Dans la mesure où l'initiative en faveur des start-up et des scale-up constitue un développement et une extension du Small Business Act, le CESE est d'avis qu'il serait plus efficace de réfléchir à une relance de ce dernier sous une forme actualisée plutôt que de continuer à lancer des mesures séparées. Le CESE salue et soutient cette initiative, comme il soutient toutes celles visant à soutenir les start-up et les scale-up, mais il reste difficile d'obtenir une vue d'ensemble du programme sans regrouper les différentes initiatives dans un programme politique global et conjoint.

3.4. Le CESE souligne la nécessité d'un train de mesures globales efficace qui tienne compte de la diversité des entreprises, et soutient par conséquent l'objectif de la Commission de promouvoir une approche coordonnée de l'ensemble des politiques de l'Union.

3.5. Le CESE attire l'attention de la Commission sur un avis qu'il est en train d'élaborer et qui comporte un certain nombre de recommandations tout à fait pertinentes pour les start-up et les scale-up:

- créer un réseau de guichets uniques pour toutes les PME européennes,
- rendre juridiquement contraignant les principes du «penser en priorité aux PME» et du «une fois pour toutes»,
- apporter des réponses plus adaptées à la diversité des PME.

3.6. En outre, dans un avis adopté au mois de décembre 2016 ⁽⁵⁾, le CESE encourage la Commission à promouvoir les entreprises à forte croissance par les moyens suivants:

- assurer le suivi et la réalisation de synergies entre les politiques innovantes menées par différentes directions générales,
- consolider les grappes d'entreprises ainsi que les écosystèmes dans lesquels les start-up innovantes sont créées,

⁽³⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22.

⁽⁴⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 61.

⁽⁵⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 6.

— encourager un programme d'enseignement supérieur qui mette l'accent sur les emplois de l'avenir.

3.7. Il est en particulier tout à fait important de reconnaître l'immense potentiel des microentreprises existantes, qui comptent parmi elles de nombreuses entreprises familiales, ainsi que les possibilités de développement des entreprises de l'économie sociale. De plus, le CESE prie instamment la Commission de considérer le fait que les entreprises à forte croissance ne relèvent pas toutes du secteur de la haute technologie; c'est le cas notamment du secteur des services, de l'industrie de la mode et du commerce électronique, ainsi que d'autres secteurs innovants, qui nécessitent également attention et soutien.

3.8. Par ailleurs, le CESE invite instamment la Commission à veiller à ce que toute initiative prenne également en compte les nouveaux phénomènes économiques émergents, tels que l'économie collaborative ⁽⁶⁾. Ces derniers sont tous confrontés à la même accumulation d'obstacles lors du démarrage de leur activité et de son développement au sein du marché unique.

3.9. Le CESE salue l'action consistant à mettre en place un portail numérique unique afin d'améliorer l'accès à l'information, mais il juge que cet outil aura un impact limité sur la réduction de la lourdeur législative et réglementaire. Le CESE suggère également qu'un espace internet dédié à la recherche et développement soit inclus audit portail numérique unique. La coopération structurelle avec des organisations intermédiaires constitue un moyen très efficace d'améliorer l'information à destination des start-up.

3.10. La Commission s'attaque à certains des obstacles les plus urgents à traiter, en particulier dans les domaines de la réglementation, de la fiscalité et des formalités administratives. Le CESE tient à souligner que les PME, y compris les microentreprises, les entreprises familiales ou celles de l'économie sociale ont souvent peu, voire pas du tout, de compétences en interne pour assumer une charge réglementaire et administrative extrêmement complexe et bureaucratique, raison pour laquelle la simplification est essentielle.

3.11. Le CESE soutient la proposition d'effectuer des évaluations par les pairs pour échanger des bonnes pratiques et recenser les différences entre les États membres dans le but de parvenir à une meilleure harmonisation des initiatives. Pour être efficaces, les résultats des examens par les pairs doivent être transparents et communiqués aux acteurs concernés.

3.12. Le CESE soutient également la décision de la Commission de renforcer les services de conseil du réseau Enterprise Europe Network (EEN) au moyen d'agents spécialisés dans les start-up et les scale-up, prodiguant leurs conseils sur les règles nationales et européennes pertinentes, les possibilités de financement, le partenariat et les modalités d'accès aux marchés publics transfrontaliers. Sur ce point également, le CESE souhaite insister sur l'importance d'une coopération plus structurée avec les corps intermédiaires et les organisations concernées, y compris dans le cadre de l'économie sociale.

3.13. Le CESE soutient la Commission dans ses intentions d'intégrer les start-up et les scale-up dans les accords commerciaux internationaux, sachant qu'un nombre croissant de start-up et de scale-up doivent rapidement accéder au marché mondial (souvent dans un segment très limité).

3.14. Le CESE prend bonne note et se félicite de l'engagement de la Commission, exprimé dans cette initiative, de veiller au respect des règles de l'Union en matière de conditions de travail, de droit du travail et de conventions collectives, et de se donner pour visée des emplois de qualité.

3.15. Le CESE souhaiterait réagir à l'affirmation, qui figure dans la communication de la Commission, selon laquelle les scale-up peuvent également offrir des avantages sociaux «en proposant notamment des conditions de travail plus souples et plus modernes». Une telle formule risque d'ouvrir la voie à d'éventuels malentendus et dérives.

3.16. La participation structurelle des partenaires sociaux est fondamentale et devrait être encouragée de façon à garantir une concurrence équitable entre entreprises, et éviter tout risque de dumping social — un point sur lequel le CESE a déjà insisté dans plusieurs avis ⁽⁷⁾.

3.17. Le CESE souhaite se pencher sur la procédure actuellement en vigueur en matière de blocage géographique ⁽⁸⁾. Il pourrait y avoir là un nouvel obstacle majeur pour les start-up et les scale-up n'ayant pas la capacité d'accéder en même temps à plusieurs pays dont les langues sont différentes. Il est essentiel de communiquer sur la différence entre les notions de ventes «actives» et «passives». Le respect de la législation nationale n'est exigé que pour les pays qui sont activement ciblés.

⁽⁶⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 33.

⁽⁷⁾ JO C 161 du 6.6.2013, p. 14; JO C 303 du 19.8.2016, p. 54; JO C 13 du 15.1.2016, p. 2.

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18. Le CESE soutient la proposition visant à améliorer l'accès aux programmes d'Horizon 2020 pour les PME, et tout particulièrement les scale-up. Le Conseil européen de l'innovation et l'initiative «radar de l'innovation» peuvent être des instruments efficaces — à condition d'éviter de les rendre trop lourds —, et atteindre de façon effective les objectifs que visent les PME. En outre, le CESE préconise que ces initiatives accordent une attention particulière à l'innovation sociale, laquelle constitue bien souvent un moteur pour les nouveaux modèles d'entreprise.

3.19. Le CESE se félicite également que l'économie sociale et les entreprises sociales soient spécifiquement mentionnées dans l'action en faveur des start-up et des scale-up, sachant que c'est là un domaine où le CESE dispose d'une expertise originale, et au sujet duquel il a émis un certain nombre d'avis⁽⁹⁾.

3.20. Le CESE constate avec satisfaction que la Commission a conscience du fait que les PME éprouvent de grandes difficultés à défendre leurs droits de propriété intellectuelle. Le coût est extrêmement élevé pour une petite entreprise, et les coûts liés à l'exécution le sont tout autant, ce qui veut dire que rares sont les start-up et les scale-up qui peuvent se le permettre. Le CESE demande à la Commission de trouver une solution viable à ce problème.

4. Observations spécifiques

4.1. Partenaires, clusters et écosystèmes

4.1.1. La pierre angulaire sur laquelle reposent croissance et innovation est constituée par un climat entrepreneurial général positif. Le CESE estime que l'initiative de la Commission à l'examen ne peut fonctionner qu'à la condition de susciter une amélioration globale du climat entrepreneurial, autorisant la prise de risque et l'expérimentation comme des parties intégrantes du processus d'innovation.

4.1.2. Le CESE partage l'analyse de la Commission qui considère essentiel pour les start-up — et plus encore pour les scale-up — de se mettre en relation avec les bons partenaires. Sachant que le marché européen est généralement plus traditionnel en termes de prise de risque, et essentiellement national, il est indispensable de répartir l'action autour de deux axes principaux:

- 1) L'Union européenne et les États membres, en coopération permanente avec des organismes et organisations intermédiaires, peuvent jouer un rôle important pour faciliter la formation de clusters avec des universités, des centres de recherche, etc.
- 2) Pour trouver des investisseurs et des partenaires commerciaux, seul le marché peut certes jouer un rôle, mais il ne faut pas sous-estimer pour autant celui des programmes européens ou de la BEI et du FEI. Ces programmes doivent toutefois être renforcés et mieux coordonnés.

4.1.3. Le CESE soutient le plan de la Commission visant à renforcer l'actuelle initiative «Start-up Europe», et à coordonner les travaux de jonction des grappes d'entreprises et des écosystèmes dans l'ensemble de l'Europe.

4.1.4. Le CESE soutient la Commission lorsque celle-ci insiste sur la création de communautés avec des partenariats et des écosystèmes conçus sur mesure qui constituent des facteurs déterminants pour la réussite des start-up et des scale-up. Dans ce contexte, le CESE accueille favorablement le fait que la Commission accorde une attention particulière aux entreprises de l'économie sociale, en reconnaissant leurs caractéristiques propres ainsi que leurs contributions à la société européenne. Dès lors, le CESE demande une nouvelle fois⁽¹⁰⁾ à la Commission de regrouper l'ensemble des initiatives existantes et nouvelles dans un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie sociale, dans le but d'améliorer la visibilité et l'interconnexion entre les différentes initiatives.

4.2. Accès aux marchés publics

4.2.1. Le CESE soutient fermement la volonté de la Commission d'améliorer les possibilités d'accéder aux marchés publics pour les start-up et les scale-up. Outre les actions proposées, le CESE invite la Commission à surveiller de près la transposition et l'exécution de la directive relative aux marchés publics au niveau des États membres. Cette condition est essentielle pour garantir que les États membres tirent pleinement parti des dispositions existantes pour améliorer les possibilités d'accéder aux marchés publics pour les PME, y compris les entreprises de l'économie sociale. Le CESE renvoie à son avis précédent sur les marchés publics⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹⁰⁾ Contribution du CESE au programme de travail de la Commission, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.publications.40059>

⁽¹¹⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84.

4.2.2. Le CESE accueille favorablement le fait que la communication accorde une attention particulière aux marchés publics en matière d'innovation et au partenariat pour l'innovation. Cependant, un tel engagement suppose un ensemble de règles simplifié. Les marchés publics à visée innovante, tels qu'ils sont décrits dans la directive, semblent plus adaptés aux grandes entreprises. La participation à des partenariats dans le domaine de l'innovation exige d'avoir une unité distincte, ce qui empêche les start-up et les scale-up d'être éligibles, sachant que, en temps normal, elles ne disposent pas d'un service spécialement dédié.

4.2.3. Le CESE tient à souligner que l'introduction de l'instrument de la Commission (déclaration sur l'honneur en utilisant le document unique de marché européen (DUME)) qui vise à aider les PME à participer aux marchés publics produit dans de nombreux cas le résultat inverse à celui escompté et reste perçu comme un obstacle à la participation à des marchés publics. Les start-up et les scale-up peinent à recueillir toutes les informations et les formulaires nécessaires. C'est la raison pour laquelle un soutien est nécessaire et devrait être favorisé par des organisations intermédiaires (organisations de PME et autres organisations concernées).

4.3. *Compétences*

4.3.1. Le CESE reconnaît que la nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe, avec les deux cibles qu'elle vise — la qualité et l'adéquation des compétences au marché du travail —, s'attaque à certains des problèmes les plus importants. Toutefois, la stratégie ne sera couronnée de succès que si les initiatives parviennent à atteindre les groupes cibles les plus importants, ce qui exige, pour en garantir l'efficacité, de s'assurer du bon déroulement de la mise en œuvre, du contrôle et du suivi.

4.3.2. Le CESE souligne que la nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe, et en particulier la future initiative sur la coalition en faveur des compétences et des emplois numériques, est extrêmement importante et peut constituer une pierre angulaire pour l'avenir.

4.3.3. Les entreprises de l'économie sociale développent des réponses à des besoins sociaux nouveaux ou non suffisamment pris en compte. Elles sont des pionnières en matière d'innovation sociale. Par conséquent, en plus des initiatives en faveur des compétences numériques, les entrepreneurs de l'économie sociale (et autres) expriment une nécessité d'agir dans d'autres domaines de compétences, comme le développement des entreprises et la préparation à l'investissement. Ces compétences sont également importantes pour la réussite des start-up.

4.3.4. Le CESE invite instamment la Commission à encourager et à aider les États membres à mettre en place des programmes d'enseignement pour les entrepreneurs ainsi qu'à faciliter les bonnes pratiques entre les États membres et les différents acteurs concernés. Il est recommandé d'introduire de tels programmes à un stade précoce du système éducatif puisqu'il a été démontré que c'était de cette façon qu'ils étaient les plus efficaces.

4.3.5. En outre, les incubateurs et les services à guichet unique (par exemple en matière de développement de carrière, de mentorat et de soutien financier) sont souvent essentiels lors de la phase de lancement puis d'expansion. La Commission se devrait de promouvoir et de partager les bonnes pratiques dans ce domaine.

4.4. *Fiscalité*

4.4.1. Le CESE partage la préoccupation de la Commission pour qui la taxation pourrait constituer un obstacle de poids pour les start-up et les scale-up. Les points essentiels à traiter concernent les coûts élevés de mise en conformité, en particulier ceux induits par la diversité des systèmes fiscaux nationaux.

4.4.2. Le CESE demande à la Commission d'étudier la possibilité de ne fixer aucune limite, que ce soit en termes de volume ou de délai, au report des pertes supportées par des entreprises en phase de démarrage initial ou en expansion.

4.4.3. Le CESE se félicite également de la possibilité pour les PME d'opter pour le système d'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS), tel que décrit dans la communication de la Commission.

4.4.4. Par ailleurs, la taxation de la consommation dans le cadre du système de la TVA est très complexe pour les PME. En outre, la charge supplémentaire s'imposant aux start-up lorsqu'il leur faut déterminer le taux de TVA applicable à chaque bien ou service déterminé dans chaque État membre se traduit par des coûts élevés, ce qui, au bout du compte, les décourage de s'engager dans des échanges transfrontières. Le CESE soutient donc la volonté de la Commission de créer un espace TVA unique ainsi que le train de mesures destinées à simplifier la TVA au bénéfice des PME, y compris les start-up, qui permettra de lever un obstacle important pour les microentreprises.

4.4.5. L'imposition du revenu d'investissement au niveau individuel dans de nombreux États membres décourage également l'investissement dans les start-up et les scale-up, en particulier si d'autres solutions d'investissement sont grevées d'une charge fiscale moins élevée, voire exemptées de toute imposition. L'imposition des «stock-options» peut, à ce titre, nécessiter une attention particulière. Par conséquent, le CESE apporte son soutien à la surveillance constante qu'exerce la Commission sur les régimes fiscaux/mesures d'incitation des États membres en faveur de l'investissement applicables aux start-up et scale-up.

4.4.6. Les entreprises de l'économie sociale doivent pouvoir bénéficier d'un espace fiscal qui leur permette d'atteindre leur plein potentiel économique tout en prenant en considération leurs finalités sociales et environnementales et dans le respect des principes de la libre concurrence. Diverses mesures sont envisageables:

- cartographier les diverses incitations fiscales existantes associées au financement des entreprises de l'économie sociale, afin de diffuser les meilleures pratiques;
- favoriser l'innovation sociale par:
 - des crédits d'impôts pour des dons ou des investissements à plus faible rendement dans des innovations sociales répondant aux priorités sociétales;
 - l'ouverture des crédits d'impôts remboursables en recherche et développement aux entreprises à but non lucratif pour la mise en place d'innovations porteuses sur le plan social et l'amélioration de la productivité dans les services aux personnes et les services de proximité.

4.5. Accès au financement

4.5.1. Les start-up et les scale-up sont dépendantes d'un accès aux capitaux propres et au capital d'emprunt. Dans ses avis antérieurs⁽¹²⁾, le CESE a observé que l'accès aux fonds de capital-risque était nettement plus faible dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, un tel retard s'expliquant par l'extrême fragmentation du secteur du capital-risque européen (qui se trouve concentré dans certains États membres). Le CESE sait fort bien que la Commission s'efforce de remédier à ce problème en créant un fonds paneuropéen de capital-risque, et demande à celle-ci de prendre acte des propositions du CESE⁽¹³⁾ et de contrôler de près l'utilisation et les effets dudit fonds.

4.5.2. Dans ce même avis, nous avons mis en évidence le défaut de participation des investisseurs privés, et recommandé l'adoption de mesures incitatives en faveur des partenariats public-privé lorsque des fonds asymétriques peuvent être envisagés (ceux-ci existent d'ores et déjà en Finlande, au Royaume-Uni, en Grèce et aux Pays-Bas). Le CESE accueille désormais favorablement l'idée d'une solution similaire permettant à des fonds de placement privés de bénéficier d'une garantie publique pour des investissements effectués en faveur des start-up et des scale-up.

4.5.3. Le CESE se félicite également de la proposition d'augmenter le budget de l'EFSI et du programme COSME pour apporter un financement supplémentaire en faveur d'une politique efficace pour les start-up et les scale-up, tout en tenant compte de leur diversité.

4.5.4. Cependant, il est important de souligner que la majorité des start-up sont financées par des prêts bancaires liés à des garanties personnelles et familiales. Si les prêts bancaires sont déjà une réalité, l'accès aux capitaux propres en tant qu'instrument financier, bien qu'également nécessaire, n'est pas suffisamment développé en Europe en raison de régimes fiscaux punitifs, du manque de culture en matière de capitaux propres, de la faible culture financière et de la fragmentation des régimes d'insolvabilité.

4.5.5. Le CESE encourage les États membres de l'Union, avec le soutien de la Commission, à promouvoir et à rechercher d'autres formes juridiques pour les entreprises, par exemple la société par actions simplifiée présentant un fort potentiel d'innovation pour la croissance, caractéristique des start-up (en France et en Slovaquie).

4.5.6. Le CESE encourage également les États membres, avec le soutien de la Commission, à simplifier et à harmoniser la législation en matière de faillite, y compris la mise en œuvre du principe de la «seconde chance» proposé dans l'avis du CESE sur l'insolvabilité des entreprises⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 6.

⁽¹³⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 48.

⁽¹⁴⁾ JO C 209 du 30.6.2017, p. 21.

4.5.7. Dans la procédure d'insolvabilité et dans la législation, tout l'enjeu consiste à valoriser convenablement les actifs des start-up en faillite. Dans de nombreux cas, et comme le CESE a déjà eu l'occasion de le souligner ⁽¹⁵⁾, l'actif principal réside plutôt dans un savoir-faire que dans des immobilisations.

4.5.8. Dans de précédents avis, le CESE a pleinement exploré ce que serait l'écosystème financier ⁽¹⁶⁾ requis pour les entreprises de l'économie sociale. De la même façon que les autres start-up, elles ont besoin de dispositifs recourant à des capitaux mixtes assortis d'un élément de garantie, ainsi que d'instruments innovants pour la deuxième phase de financement et une éducation financière comprenant la préparation à l'investissement. Une caractéristique particulière des investissements et des financements en faveur des entreprises de l'économie sociale tient au fait que le retour sur investissement inclut également l'impact social. La Commission devrait soutenir les États membres dans les initiatives qu'ils engageraient en ce sens.

5. Considérations spécifiques pour les entreprises de l'économie sociale et les nouvelles formes émergentes d'entreprise

5.1. Le CESE se félicite du fait que la communication insiste en particulier sur des mesures spécifiques pour le secteur des entreprises de l'économie sociale, ainsi que sur l'exploration de nouvelles mesures visant les phénomènes économiques nouveaux modèles d'entreprendre émergents.

5.2. Dans ce contexte, il est essentiel de signaler le lien entre l'innovation sociale, les start-up de l'économie sociale et les nouveaux modèles d'entreprise que le CESE a d'ores et déjà étudiés ⁽¹⁷⁾. Il est essentiel de bien comprendre que l'innovation sociale repose sur un processus d'innovation différent, basé sur des critères et des principes spécifiques. Toute action visant à soutenir les start-up de l'économie sociale et les nouveaux modèles d'entreprise doit par conséquent reconnaître des valeurs essentielles telles que la modération de l'impact social et environnemental et les aspects de «source ouverte» (open source) qui vont de pair avec l'innovation sociale ⁽¹⁸⁾. C'est à cette seule condition que les entreprises de l'économie sociale ainsi que les formes émergentes d'entreprise sociale peuvent tirer parti de mesures de soutien, se développer de manière durable et réussir leur expansion.

5.3. Il est également important de comprendre comment et à quelles conditions les entreprises de l'économie sociale et ces nouvelles formes d'entreprises se développent (elles peuvent aussi choisir de partager une bonne idée plutôt que de la développer elles-mêmes). Comme l'a souligné le CESE, la clé du succès consiste à intégrer pleinement la logique de ces divers modèles d'entreprise dans toute initiative de start-up et de scale-up, et d'adapter de manière pertinente les instruments de soutien. Les mécanismes de soutien reposent souvent sur le modèle d'entreprise traditionnel qui constitue aujourd'hui la norme, plutôt que sur ces modèles de l'économie sociale ou ces modèles économiques tout juste émergents.

6. Autres besoins identifiés

6.1. Le CESE a toujours insisté sur la nécessité d'accroître la visibilité, la reconnaissance et la promotion de la diversité des formes d'entreprise. Une telle approche inclut notamment une meilleure collecte des données statistiques ainsi qu'une étude plus approfondie des différents modèles d'entreprise et de leurs logiques spécifiques existant actuellement au sein de l'Union.

6.2. Une base de données des bonnes pratiques concernant les mesures visant à promouvoir les start-up et les scale-up dans toute leur diversité pourrait être extrêmement utile. La Commission est bien placée pour faciliter cet échange de bonnes pratiques issues des États membres.

6.3. Les valeurs, les principes et les raisons d'être des entreprises de l'économie sociale doivent être encouragés sachant qu'ils peuvent aussi être une source d'inspiration pour les entrepreneurs. Les expériences et les méthodes de ce secteur peuvent être facilement transférées vers d'autres modèles d'entreprises — il s'agit des principes de partenariat et d'affiliation basés sur la cocréation entre secteurs et acteurs différents, le renforcement des capacités, le financement gigogne (ou piggybacking) qui permet de lever des fonds en profitant de la force acquise d'autres entreprises, le travail en sources ouvertes (open source) pour la diffusion rapide de solutions, la constitution de réseaux intelligents en s'appuyant sur une valeur collective et partagée ainsi que sur la fixation de nouvelles normes telles que les mouvements visant à des changements de politique. Un exemple de ce dernier cas de figure découle du constat que l'innovation sociale conduit ordinairement à l'innovation en matière de politique sociale. De la même manière, les entreprises conventionnelles peuvent être une source d'inspiration pour les entreprises de l'économie sociale, par exemple en matière de marketing, de vente ou de gestion commerciale, en apportant une fois encore la démonstration de la valeur de l'échange de bonnes pratiques.

⁽¹⁵⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 6.

⁽¹⁶⁾ JO C 13 du 15.1.2016, p. 152.

⁽¹⁷⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 28.

⁽¹⁸⁾ Voir le «Social Innovation Index» développé par Europe Tomorrow et JO C 458 du 19.12.2014, p. 14.

6.4. Le CESE — qui représente la société civile européenne — est bien placé pour participer activement à la promotion et au renforcement du développement des entreprises au sein de l'Union, au bénéfice de l'emploi, de la protection sociale et de la croissance. C'est pourquoi nous mettons nos capacités et nos compétences à la disposition de la Commission dans la perspective de nouvelles initiatives en faveur des PME, y compris les entreprises de l'économie sociale.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

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

[COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)]

(2017/C 288/04)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Consultation	Parlement européen, 13 mars 2017 Conseil européen, 13 mars 2017
Base juridique	Articles 43, paragraphe 2, 91, 100, paragraphe 2, 114, 153, paragraphe 2, point b), 168, paragraphe 4, point b), 172, et 192, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4 mai 2017
Adoption en session plénière	1 ^{er} juin 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	156/0/1

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE regrette que la Commission n'ait pas suivi ses avis précédents et qu'elle ait dû reprendre des négociations visant à l'adaptation aux articles 290 et 291 du TFUE d'une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC).

1.2. Le CESE rappelle qu'il a défini dans ses avis précédents l'orientation qui lui semble la plus à même de préserver les valeurs fondamentales en jeu dans cet exercice, en termes de sécurité juridique, de respect de droits fondamentaux et d'exercice effectif, équilibré et démocratique des pouvoirs des institutions.

1.3. Selon lui, ces principes devraient guider le nouvel exercice d'alignement des actes juridiques qui relèvent encore de la PRAC avec le nouveau régime des actes délégués et des actes d'exécution prévus aux articles 290 et 291 du TFUE.

1.4. Sans préjudice d'une analyse plus particulière lors du réexamen de chaque acte soumis à son avis, le CESE énonce de façon synthétique les observations qu'il juge opportunes sur chacune des propositions législatives annoncées dans la proposition.

2. Proposition de la Commission

2.1. Dans sa proposition, la Commission constate qu'un nombre significatif d'actes législatifs de base soumis au régime de la décision 2006/512/CE du Conseil («décision comitologie») doivent encore être adaptés aux articles 290 et 291 TFUE aux termes du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission («règlement comitologie»).

2.2. Elle s'était engagée à les adapter jusqu'en 2013 et avait en ce sens proposé trois alignements horizontaux en 2013, dits «Omnibus I, II et III».

2.3. Après une longue discussion avec le PE et de nombreux amendements à ces propositions, le Conseil a refusé de soutenir cet alignement automatique et en bloc de tous les actes dits «PRAC» à des actes délégués, faute de garantie que les experts des États membres seraient systématiquement consultés dans la phase préparatoire des actes délégués. Face à l'embourbement institutionnel qui en a résulté, la Commission a retiré ses propositions.

2.4. À la suite de la révision de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (AIL) et de l'adoption de la convention d'entente sur les actes délégués qui y est annexée, la Commission a présenté une nouvelle proposition répondant aux objections du Conseil. Celle-ci tient compte des modifications introduites par le nouvel accord interinstitutionnel en ce qui concerne la consultation des experts des États membres dans la préparation des actes délégués et la consultation synchronisée avec le PE.

2.5. La proposition se décline en 13 chapitres de l'annexe où les 168 actes sont inscrits par ordre chronologique et classés par la Commission en 4 tableaux:

Tableau 1 — actes pour lesquels un alignement sur les dispositions relatives aux actes d'exécution est proposé pour certaines habilitations;

Tableau 2 — actes pour lesquels la suppression de certaines habilitations est prévue;

Tableau 3 — propositions adoptées par la Commission;

Tableau 4 — actes pour lesquels des propositions sont prévues.

3. Antécédents — avis et rapports du CESE

3.1. Le CESE a adopté en juillet 2013 un rapport d'information très détaillé dont l'objet était de «mettre en lumière la réalité de la procédure législative déléguée introduite par le traité de Lisbonne».

3.2. Il y constatait que «la nature juridique exacte des actes délégués reste assez indéterminée, la notion de “mesure non essentielle” reçoit une interprétation de la Cour qui varie selon les domaines concernés, la marge de manœuvre de la Commission semble étendue puisqu'il lui revient de proposer la portée et la durée de la délégation».

3.2.1. Il y faisait part «de nombreuses interrogations [...] quant à la transparence du système de consultation préalable qui provient d'un document non juridiquement contraignant intitulé [...] “entente sur les modalités pratiques du recours aux actes délégués” du 4 avril 2011».

3.2.2. Il observait en outre que «la mise en œuvre de l'article 290 du TFUE est prévue dans une communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 9 décembre 2009, acte juridiquement non contraignant, alors que les règles relatives à l'exercice des compétences d'exécution résultent d'un règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011, acte juridique de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable».

3.2.3. Il concluait que «des doutes demeurent quant à la simplicité de la procédure, la réelle perception par les citoyens européens des enjeux qui sont en cause, l'usage “correct” de cette procédure et l'efficacité des mécanismes de contrôle». Ainsi, le CESE se proposait d'élaborer un avis d'initiative sur le sujet afin qu'il puisse prendre position sur les observations et conclusions tirées en toute objectivité dans ce rapport en vue d'une éventuelle amélioration de la procédure législative de l'UE.

3.3. En juillet et septembre 2013, le CESE a été saisi de deux propositions de règlements «adaptant à l'article 290 du TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» [COM(2013) 451 final] et «adaptant à l'article 290 du TFUE une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» [COM(2013) 452 final], puis a été de nouveau saisi, les 18 novembre et 10 décembre, d'une autre proposition de règlement «adaptant aux articles 290 et 291 du TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» [COM(2013) 751 final]. Ces règlements étaient appelés Omnibus I, II et III.

3.3.1. Dans ses avis des 16 octobre et 2 janvier, il soulignait notamment que, bien que nécessaire, cet «alignement en bloc» de plus de 165 instruments juridiques (règlements, directives et décisions) relevant de 12 domaines différents soulevait de nombreuses questions d'ordre juridique et pratique.

3.3.2. Ainsi, *«certains éléments de la procédure de délégation restent encore obscurs [...] la notion d'«éléments non essentiels» est encore à définir. Une évaluation précise du fonctionnement du mécanisme devrait également être réalisée».*

3.3.3. En outre, il constatait que *«quelques propositions de règlements contiennent des options méconnaissant le cadre fixé par les actes législatifs de base et vont jusqu'à prévoir que la délégation s'exercera pendant une période indéterminée ou fixent des délais très brefs pour le contrôle du Parlement et du Conseil».*

3.3.4. Après une analyse systématique de toutes les propositions, le CESE recommandait à la Commission *«d'adapter son exercice d'«alignement en bloc» en prenant davantage en compte les spécificités de certains actes législatifs de base»* et *«au Conseil et au Parlement de faire preuve d'une vigilance maximale et d'évaluer en détail tous les actes compris dans cet exercice d'«alignement»».*

3.3.5. Si, l'exercice devait se poursuivre tel que proposé par la Commission, le CESE soulignait l'importance:

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

3.3.6. Enfin, le Comité demandait que l'impact du nouveau cadre réglementaire soit évalué et que soit présenté au Parlement, au Conseil et au Comité lui-même un rapport périodique sur l'efficacité, la transparence et la diffusion des informations.

3.4. Entretemps, la Commission avait publié une proposition d'accord interinstitutionnel à caractère contraignant, fondée sur l'article 295 du TFUE, qui s'inscrivait dans le cadre du paquet «Mieux Légiférer» traitant des actes délégués dans deux annexes spécifiques.

3.4.1. Dans son avis de juillet 2015, le CESE: *«se réjouit [...] des efforts de la Commission pour atteindre un juste équilibre entre les valeurs fondamentales que sont le respect de la «règle de droit», la participation démocratique, la transparence, la proximité des citoyens et le droit à une information étendue sur les procédures législatives, d'une part, et la simplification législative, une réglementation plus flexible, mieux adaptée aux intérêts en cause, et dont la mise à jour et la révision sont simplifiées, d'autre part».*

3.4.2. Il y saluait aussi le fait que *«la Commission s'engage à rassembler, avant l'adoption d'actes délégués, toute l'expertise nécessaire [...] en consultant des experts des États membres et en menant des consultations publiques et qu'elle propose la même méthode consultative pour l'adoption des actes d'exécution».*

3.4.3. Le CESE craignait cependant que toutes ces consultations n'allongent de façon excessive et inutile l'élaboration des actes.

3.4.4. Il ne souscrivait pas à l'approche casuistique distinguant des matières qui doivent faire l'objet d'actes délégués ou d'actes d'exécution, car les critères employés étaient ambigus et laissaient une marge d'interprétation discrétionnaire trop large.

3.4.5. Le CESE s'érigeait notamment contre:

- a) l'absence d'information préalable sur les experts des États membres et leurs compétences techniques;

- b) l'absence de délai approprié pour la consultation des experts, des parties intéressées, du PE et du Conseil, sauf en cas d'urgence;
- c) le caractère facultatif de la consultation et de la transmission du calendrier des réunions au PE et aux parties intéressées;
- d) l'incohérence de l'information relative à l'adoption des actes délégués, qui devrait être systématique, automatique, à jour et en ligne;
- e) le principe de la durée indéterminée de la délégation: le CESE plaide pour une durée précise, éventuellement reconductible pour une durée identique, à l'exception de cas exceptionnels dûment justifiés.

3.4.6. Le CESE souhaitait que des lignes directrices prévoient explicitement que les délégations sont délimitées dans tous leurs éléments, à savoir:

- a) objectifs identifiés;
- b) contenu précis;
- c) portée explicite;
- d) durée stricte et déterminée.

3.4.7. Il soutenait que *«la rédaction des articles 290 et 291 TFUE est perfectible et que, dans l'hypothèse d'une révision des traités, ils devraient être améliorés. Leur application devrait aussi être mieux encadrée pour éviter que les décisions sur le choix de l'instrument juridique soient plus politiques que techniques»*.

3.5. Faute d'accord entre le Parlement et le Conseil sur la procédure d'alignement en bloc, la Commission a dû retirer ses propositions et soumettre la présente proposition.

4. Observations générales

4.1. Compte tenu de ses avis antérieurs, le CESE se demande si un retard de plus de quatre ans dans un domaine aussi sensible se justifie.

4.2. En effet, le CESE avait clairement établi les orientations suivantes:

- a) le recours aux actes délégués devrait être l'exception et non pas la règle;
- b) en cas de doute sur le caractère essentiel des éléments en cause ou de «zone grise», la Commission devrait s'abstenir de proposer des actes délégués et devrait légiférer dans l'acte législatif de base;
- c) en cas de doute sur la nature de la mesure à prendre, la Commission devrait adopter de préférence des actes d'exécution plutôt que des actes délégués.

4.3. Il était aussi en désaccord avec la Commission sur les points rappelés au paragraphe 3.3.5 ci-dessus.

4.4. Nombre de ces aspects négatifs ont été corrigés dans la présente proposition. Il reste néanmoins certains points de désaccord:

- a) la Commission insiste sur la durée indéterminée des actes délégués. Le CESE maintient que la durée de la délégation doit être en principe toujours déterminée, avec possibilité de renouvellement, sauf cas exceptionnels dûment justifiés;
- b) le CESE craint toujours que le Parlement et le Conseil n'aient pas la possibilité réelle d'exercer à temps un contrôle effectif du contenu des actes délégués;
- c) il maintient ses doutes en ce qui concerne la distinction précise des actes d'exécution et des actes délégués, surtout à propos des «mesures essentielles et non essentielles» liées aux droits fondamentaux;

- d) enfin, il réaffirme qu'une reformulation des articles 290 et 291 du TFUE pourrait, une fois pour toutes, dissiper toutes les ambiguïtés qui sont à l'origine des problèmes actuels.

5. Observations particulières

L'analyse détaillée de chacune des 168 propositions en annexe nous permet de soulever les doutes suivants:

Tableau 1

Actes pour lesquels un alignement sur les dispositions relatives aux actes d'exécution est proposé pour certaines habilitations

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
2	Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009	L'art. 12 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> en 2013, le Conseil et le Parlement européen avaient préféré une durée fixe de cinq ans, renouvelable automatiquement à la suite d'un rapport de la Commission à présenter avant l'expiration de la délégation. Ici, la Commission estime qu'une habilitation à durée indéterminée se justifie par le fait que le législateur a la possibilité de révoquer une habilitation dans tous les cas et à tout moment [cf. p. 8 de la proposition de la Commission COM(2016) 799 final].
6	Décision n° 626/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2008	La décision porte sur les compétences d'exécution conférées à la Commission. <u>Commentaire:</u> la Commission présume, quant au choix entre une habilitation portant sur des actes délégués ou sur des actes d'exécution, que l'évaluation de 2013 (propositions Omnibus) reste valable puisque ni les négociations concernant lesdites propositions, ni la jurisprudence sur le sujet, ni le résultat de l'AIJ n'ont permis de définir de nouveaux critères qui auraient nécessité une réévaluation globale [cf. p. 5 de la proposition de la Commission COM(2016) 799 final].
53	Règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009	Le nouvel art. 17, § 3, ne prévoit pas la durée de l'habilitation de la Commission à adopter des actes délégués. Le nouvel art. 48 <i>bis</i> précise que le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'art. 17, § 3, et à l'art. 48 est conféré à la Commission pour une durée indéterminée à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement Omnibus. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le nouvel art. 17, § 3, prévoit que les <u>procédures de recours</u> contre les décisions prises à la suite de l'évaluation des organismes compétents EMAS seront adoptées par voie d'habilitation. Il semble qu'il s'agisse ici du droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal impartial prévu à l'art. 47 de la charte des droits fondamentaux. Or, la Commission ne saurait être habilitée à adopter par voie de délégation des dispositions portant sur des droits fondamentaux ou leur exercice.

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
58	Règlement (CE) n° 530/1999 du Conseil du 9 mars 1999	Le nouvel art. 10 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
59	Règlement (CE) n° 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002	Le nouvel article 5 <i>ter</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée.
60	Règlement (CE) n° 437/2003 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2003	Le nouvel art. 3, § 1, pt 1, prévoit que chaque État membre procède à la collecte des données statistiques. Le nouvel art. 5 relatif à la précision des statistiques dispose que la collecte des données se fonde sur des « <u>données exhaustives</u> ». Enfin, l'art. 10 <i>bis</i> sur l'exercice de la délégation prévoit que celle-ci s'exercera pour une durée indéterminée à compter d'une date à définir ultérieurement. <u>Commentaire:</u> le CESE relève que la notion de «données exhaustives» peut s'appliquer à des données à caractère personnel telles que définies à l'art. 8 de la charte des droits fondamentaux et souligne que la Cour de justice de l'UE a jugé que ces dernières ne pouvaient pas être soumises à la procédure de délégation (cf. aff. C-355/10, Parlement contre Conseil, et l'avis du CESE JO C 67/104 du 6.3.2014).
61	Règlement (CE) n° 450/2003 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2003	Le nouvel art. 11 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
64	Règlement (CE) n° 1552/2005 du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005	Le nouvel art. 13 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
67	Règlement (CE) n° 716/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007	Le nouvel art. 9 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
69	Règlement (CE) n° 1445/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007	Le nouvel art. 10 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
70	Règlement (CE) n° 177/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008	Le nouvel art. 15 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. Le nouvel art. 8 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée.
73	Règlement (CE) n° 452/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008	Le nouvel art. 6 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée.
74	Règlement (CE) n° 453/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008	Le nouvel art. 8 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que le nouvel art. 7 prévoit que la Commission est habilitée à adopter des actes délégués [...] pour la réalisation d'une série d'études de faisabilité [...] menés par les États membres rencontrant des difficultés à fournir des données. Il se demande si la nature des données sur la santé humaine porte sur la santé des candidats à un emploi, auquel cas il s'agirait de données à caractère personnel ne pouvant être incluses dans la procédure de délégation (cf. aff. C-355/10 précitée).
89	Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil	Le nouvel art. 21 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
99	Règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009	Le nouvel art. 31 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
104	Directive 97/70/CE du Conseil du 11 décembre 1997	Le nouvel art. 8 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
114	Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004	Le nouvel art. 10 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
143	Directive 2002/46/CE du 10 juin 2002	Le nouvel art. 12 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que la directive 2002/46/CE harmonise les règles relatives aux compléments alimentaires afin de protéger les consommateurs de risques éventuels pour la santé et de garantir que les informations qui figurent sur ces produits ne les induisent pas en erreur. Elle porte donc sur l'application de l'art. 38 de la charte des droits fondamentaux. Le contrôle effectué par les experts des États membres et le Parlement européen doit donc être maximal.
144	Directive 2002/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003	Le nouvel art. 27 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que la directive porte sur les normes de qualité et de sécurité pour la collecte [...] du sang et des composants sanguins humains à des fins thérapeutiques. Elle participe donc à la mise en œuvre du droit fondamental à la protection de la santé prévu à l'art. 35 de la charte des droits fondamentaux. Le contrôle effectué par les experts des États membres et le Parlement européen doit donc être maximal.
147	Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003	Le nouvel art. 34 prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que le règlement prévoit «d'assurer un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaine dans l'exécution des politiques communautaires». Il porte donc sur l'application de l'art. 35 de la charte des droits fondamentaux relatif à la protection de la santé. Le contrôle effectué par les experts des États membres et le Parlement européen doit être maximal.

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
151	Règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003	Le nouvel art. 13 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que le règlement vise «à assurer la détection et le contrôle des salmonelles à chaque stade, en particulier au cours de la production primaire (dans ce contexte, l'élevage des volailles et autres cheptels) et dans les aliments pour animaux, afin de réduire leur prévalence et le risque pour la santé publique». Il porte donc sur l'application de l'art. 35 de la charte des droits fondamentaux. Le contrôle effectué par les experts des États membres et le Parlement européen doit être maximal.
152	Directive 2004/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004	Le nouvel art. 28 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que la directive porte la protection de la santé figurant à l'art. 35 de la charte des droits fondamentaux et qu'elle délègue à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'art. 290 du TFUE pour compléter ladite directive par des exigences de traçabilité. Il semble au CESE que cette délégation est trop étendue et qu'elle risque de porter sur des éléments essentiels. Elle semble donc violer la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (cf. aff. C-355/10 précitée).
158	Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006	Le nouvel art. 24 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que le règlement porte sur l'application des art. 35 et 38 de la charte des droits fondamentaux et que la délégation englobe «les mesures déterminant les denrées alimentaires ou catégories de denrées alimentaires à l'égard desquelles il y a lieu de restreindre ou d'interdire les allégations nutritionnelles ou de santé». Le CESE estime que les termes employés sont de nature à englober des mesures essentielles qui ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation au titre de l'art. 290 du TFUE.

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
159	Règlement (CE) n° 1925/2006 du 20 décembre 2006	Le nouvel art. 13 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que le règlement porte sur l'application des art. 35 et 38 de la charte des droits fondamentaux et vise à améliorer la protection du consommateur en fixant des règles d'étiquetage complémentaires. 3. À cet égard, le contrôle des experts des États membres et du Parlement européen sur la modification des annexes I et II dudit règlement doit être maximal.
165	Règlement (CE) n° 470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009	Le nouvel art. 24 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> 1. Cf. case 2 du tableau. 2. Le CESE relève que le règlement porte sur l'application de l'art. 35 de la charte des droits fondamentaux et que la délégation englobe le pouvoir pour la Commission d'adopter des règles relatives aux mesures à prendre en cas de présence confirmée d'une substance interdite ou non autorisée. Cette délégation semble trop étendue et risque de porter sur des éléments essentiels. Elle semble donc violer la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (cf. aff. C-355/10 précitée).
166	Règlement (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009	Le nouvel art. 27 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.
167	Règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009	Le nouvel art. 51 <i>bis</i> prévoit que la durée du pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est d'une durée indéterminée à partir d'une date donnée. <u>Commentaire:</u> cf. case 2 du tableau.

⁽¹⁾ Pour ces actes, l'alignement de certaines dispositions sur les dispositions relatives aux actes d'exécution avait déjà été proposé en 2013.

Tableau 2

Actes pour lesquels la suppression de certaines habilitations est prévue

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
2	Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009	Art. 12 <i>bis</i> OK. Contre durée indéterminée.

N° dans l'annexe	Intitulé de l'acte ⁽¹⁾	Observations du CESE
7	Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996	OK.
36	Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998	Art. 11 <i>bis</i> OK. Contre durée indéterminée.
54	Règlement (CE) n° 66/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009	OK. Contre durée indéterminée.
57	Règlement (CE) n° 1165/98 du Conseil du 19 mai 1998	NON. La délégation est trop large et porte sur des aspects essentiels.
66	Règlement (CE) n° 458/2007 du Parlement européen et du Conseil du 25 avril 2007	OK. Contre durée indéterminée.
92	Directive 2009/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009	OK. Contre durée indéterminée.
133	Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009	NON. La définition de l'infraction et de la perte de l'honorabilité relève des droit personnels.
168	Décision n° 70/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008	OK.

⁽¹⁾ Pour ces actes, la suppression de certaines dispositions avait déjà été proposée en 2013.

Tableau 3

Propositions adoptées par la Commission

Domaine	Acte	Référence de la proposition	Observations du CESE
CLIMA	Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003	COM(2015) 337	Nouvel art. 23. Trop de délégations dans des matières sensibles et essentielles, à revoir. Contre la durée indéterminée.
CNECT	Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002	COM(2016) 590	Nouvel art. 109 avec référence aux art. 40, 60, 73, 102 et 108. Trop de délégations dans des matières sensibles et essentielles même dans les annexes, à revoir. Régimes de durée différents (art. 73, par. 7, et art 109).

Domaine	Acte	Référence de la proposition	Observations du CESE
CNECT	Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002	COM(2016) 590	Nouvel art. 109 avec référence aux art. 40, 60, 73, 102 et 108. Trop de délégations dans des matières sensibles et essentielles même dans les annexes. Régimes de durée différents (art. 73, par. 7, et art. 109).
CNECT	Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002	COM(2016) 590	Nouvel art. 109 avec référence aux art. 40, 60, 73, 102 et 108. Trop de délégations dans des matières sensibles et essentielles même dans les annexes, à revoir. Régimes de durée différents (art. 73, par. 7, et art. 109).
ENER	Directive 2008/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008	COM(2015) 496	Article 10. OK pour la délégation. Contre la durée indéterminée.
GROW	Règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009	COM(2014) 28 final	La Commission souhaite recourir aux actes délégués (une dizaine), conformément à l'art. 290 du TFUE, ce qui revient à limiter le contenu concret du règlement. Certains points de la proposition pour lesquels il est prévu de recourir à des actes délégués concernent les émissions des véhicules et les limites correspondantes. En raison précisément de leur importance, ces questions ont toujours été tranchées par les colégislateurs. Le CESE a soulevé à plusieurs reprises dans ses avis la question d'un recours excessif aux actes délégués. Il s'interroge sur la transparence du système, le bon usage des procédures et l'efficacité des mécanismes de contrôle.
GROW	Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007	COM(2016) 31 final	Art. 88. Trop d'actes délégués sur des points essentiels. Contre la durée indéterminée.
GROW	Directive 97/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1997	COM(2014) 581 final	Art. 55. OK pour les délégations et la période de cinq ans.

Domaine	Acte	Référence de la proposition	Observations du CESE
GROW	Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007	COM(2014) 28 final	Nouvel art. 15 <i>bis</i>. La Commission souhaite recourir aux actes délégués (une dizaine), conformément à l'art. 290 du TFUE, ce qui revient à limiter le contenu concret du règlement. Certains points de la proposition pour lesquels il est prévu de recourir à des actes délégués concernent les émissions des véhicules et les limites correspondantes. En raison précisément de leur importance, ces questions ont toujours été tranchées par les colégislateurs. Le CESE a soulevé à plusieurs reprises dans ses avis la question d'un recours excessif aux actes délégués. Il s'interroge sur la transparence du système, le bon usage des procédures et l'efficacité des mécanismes de contrôle.
ENV	Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008	COM(2015) 595	Nouvel art. 38 <i>bis</i> . OK pour les délégations. Contre la durée indéterminée.
ENV	Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999	COM(2015) 594	Non à la délégation. Nouvel art. 16 trop vague. Contre la durée indéterminée.
ENV	Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994	COM(2015) 593	OK.
ENV	Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996	COM(2012) 403	OK pour les actes d'exécution et les actes délégués (art. 19 et 20). Contre la durée indéterminée.
ESTAT	Règlement (CE) n° 1177/2003 du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003	Abrogation proposée par le document COM(2016) 551	OK pour l'abrogation.
MOVE	Directive 2006/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006	COM(2013) 622	NON aux délégations. Notion de progrès technique et scientifique trop vague. Contre la durée indéterminée.
MOVE	Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002	COM(2011) 828	Art. 12. OK pour les délégations. Contre la durée indéterminée.
MOVE	Directive 96/50/CE du Conseil du 23 juillet 1996	COM(2016) 82 final	OK pour les délégations (art. 29). Contre la durée indéterminée.

Domaine	Acte	Référence de la proposition	Observations du CESE
MOVE	Directive 91/672/CEE du Conseil du 16 décembre 1991	COM(2016) 82 final	OK pour les délégations (art. 29). Contre la durée indéterminée.
MOVE	Directive 2009/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009	COM(2016) 369	OK pour les délégations et pour la durée indéterminée à titre exceptionnel.
MOVE	Directive 1999/35/CE du Conseil du 29 avril 1999	COM(2016) 371	Art. 13. OK pour la délégation et pour la durée indéterminée à titre exceptionnel.
MOVE	Directive 98/41/CE du Conseil du 18 juin 1998	COM(2016) 370	Art. 12 bis. OK pour la délégation et pour la durée indéterminée à titre exceptionnel.
SANTE	Règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004	COM(2014) 557	OK pour les délégations (art. 87 bis). Contre la durée indéterminée.

Tableau 4

Actes pour lesquels des propositions sont prévues

Domaine	Acte	Observations du CESE
AGRI	Règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008	Pas de commentaire pour tous ces actes faute de texte disponible.
CLIMA	Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009	
ENER	Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009	
ENER	Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009	
ENER	Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009	
ENV	Règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004	
ENV	Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986	
ESTAT	Règlement (CE) n° 1166/2008 du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008	
ESTAT	Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003	

Bruxelles, le 1^{er} juin 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
 Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la:

a) «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur**»

[COM(2016) 821 *final* — 2016/0398(COD)]

b) «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**»

[COM(2016) 822 *final* — 2016/0404(COD)]

c) «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au cadre juridique et opérationnel applicable à la carte électronique européenne de services introduite par le règlement ... [règlement CES]**»

[COM(2016) 823 *final* — 2016/0402(COD)]

d) «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant introduction d'une carte électronique européenne de services et de facilités administratives connexes**»

[COM(2016) 824 *final* — 2016/0403(COD)]

(2017/C 288/05)

Rapporteur: **M. Arno METZLER**

Corapporteur: **M. Stefano PALMIERI**

Consultation

- a) Conseil, 30 janvier 2017
Parlement européen, 19.1.2017
- b) Conseil, 10 février 2017
Parlement européen, 1^{er} février 2017
- c) Parlement européen, 1^{er} février 2017
Commission européenne, 31 mai 2017
- d) Conseil, 20 février 2017
Parlement européen, 1^{er} février 2017

Base juridique

- a) Articles 53, paragraphe 1, 62 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- b) Articles 46, 53, paragraphe 1, et 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- c) Articles 53, paragraphe 1, et 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- d) Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Compétence

Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»

Adoption en section spécialisée

4 mai 2017

Adoption en session plénière

31 mai 2017

Session plénière n°

526

Résultat du vote

152/3/7

(pour/contre/abstentions)

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE apprécie et soutient les efforts consentis par la Commission européenne pour libérer tout le potentiel du marché unique dans le secteur des services. Néanmoins, il tient à signaler que, compte tenu de la situation politique actuelle dans de nombreux États membres, toute forme d'«intervention» de l'UE en lien avec des compétences qui relèvent strictement des États membres pourrait soulever des controverses politiques. Ainsi, même dans les cas où il serait juridiquement possible d'appliquer des mesures de mise en conformité plus strictes, cette démarche pourrait ne pas s'avérer judicieuse dans un contexte de grave crise politique. Par conséquent, le CESE préconise d'adopter, à chaque fois que ce sera possible, une approche positive de mise en application des bonnes pratiques et de consultation plutôt que d'adopter des mesures d'exécution.

1.2. Le CESE souscrit pleinement à l'objectif de la Commission de favoriser le dialogue entre l'UE et les États membres dès les premiers stades du processus législatif, afin de prévenir l'adoption au niveau national d'actes juridiques qui feraient obstacle au processus d'intégration européenne. Il recommande d'élargir ce dialogue et de ne pas se focaliser sur la conformité avec la directive sur les services, mais de considérer aussi la compatibilité avec le droit primaire de l'Union, en particulier la charte des droits fondamentaux de l'UE, afin de garantir un juste équilibre entre les droits des travailleurs et la protection des consommateurs d'une part et les libertés économiques d'autre part. La composition de l'instance chargée d'effectuer le contrôle de la conformité devrait être précisée et établie de manière à garantir sa pleine conformité avec les lois et principes susmentionnés.

1.2.1. Le CESE propose d'opter pour une approche positive et de poser le principe selon lequel, au terme d'une procédure de consultation, seul un résultat positif serait suivi d'un effet, lequel consisterait à délivrer une «garantie de conformité» au projet de mesure concerné. En l'absence d'évaluation positive de la conformité, la décision de la Commission ne devrait pas être contraignante et les procédures en aval de l'adoption qui sont déjà prévues devraient être appliquées.

1.3. Le CESE se félicite de l'établissement d'un contrôle de proportionnalité détaillé et approfondi, qui est mis à la disposition des États membres et s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il considère que ce concept pourrait améliorer les procédures nationales relatives à la proportionnalité. Le CESE souligne que le contrôle de la proportionnalité nécessitera la coopération étroite des autorités des États membres et des organisations professionnelles.

1.3.1. De l'avis du CESE, dès lors qu'il est obligatoire d'effectuer ledit contrôle avant d'adopter toute nouvelle réglementation de professions, cette approche n'est pas la mieux adaptée pour garantir une application efficace et diligente d'un tel contrôle. Il recommande donc de mettre en place le contrôle uniquement sous la forme d'une offre de service destinée aux régulateurs nationaux.

1.4. Le CESE accueille favorablement l'effort de promotion de la mobilité des prestataires de services et estime que ces derniers continuent parfois de rencontrer des difficultés pour rechercher et satisfaire les exigences nationales d'un autre État membre en matière de prestation de services. Cependant, l'approche consistant à transférer à l'État membre d'origine la responsabilité principale vis-à-vis de la procédure est contraire au principe établi du pays d'accueil en vertu duquel les activités des entreprises et des travailleurs sont régies par la législation de l'État où elles sont exercées.

1.4.1. Le CESE insiste sur le fait qu'il convient de veiller à ne pas introduire le principe du pays d'origine sous quelque forme que ce soit. Il souligne dès lors que la carte électronique de services apporterait plusieurs nouveautés fondées sur ce principe en autorisant les prestataires de services à traiter exclusivement avec l'État membre d'origine comme intermédiaire et en obligeant les États membres d'accueil à accepter les décisions de l'État membre d'origine concernant l'authenticité des documents, ce qui aurait pour effet d'imposer des limites aux mécanismes de contrôle et d'harmoniser ainsi l'échange de données sur la base du principe du pays d'origine.

1.4.2. Le CESE souligne que l'on doit veiller à ce que les États membres d'accueil restent pleinement compétents pour décider des procédures à suivre afin d'immatriculer des établissements secondaires, y compris pour ce qui concerne certains aspects de la reconnaissance professionnelle. Du fait de la procédure entièrement électronique, combinée aux possibilités limitées dont disposent les États membres d'accueil pour vérifier les informations fournies par l'État membre d'origine au moyen de la carte électronique de services, il deviendra plus facile de créer des «sociétés boîtes aux lettres» à des fins d'évasion fiscale et de dumping social.

1.4.3. Afin de s'assurer que les informations contenues dans la carte électronique de services soient toujours à jour et d'éviter la création d'un «cimetière de données», le CESE recommande de revoir le principe de la transmission unique d'informations et de limiter dans le temps la validité de la carte.

1.4.4. Le CESE préconise aussi de supprimer les procédures de révocation restrictives, en particulier l'imposition d'une décision de justice définitive, de sorte que chaque État membre puisse contrôler efficacement les activités économiques exercées sur son territoire.

1.4.5. La proposition à l'examen fixe des délais courts pour vérifier la validité des informations fournies par le demandeur en vue d'obtenir une carte électronique de services. Il y a lieu de revoir cette disposition afin d'accorder aux autorités compétentes autant de temps que nécessaire pour traiter les demandes.

1.4.6. La proposition législative devrait mentionner la nécessité de prévoir des sanctions effectives et dissuasives, aussi bien à l'encontre de l'État membre que de l'entreprise qui demande la carte électronique européenne de services, lorsque celle-ci fait l'objet d'abus.

1.4.7. Le CESE recommande d'indiquer plus clairement que c'est la directive sur les qualifications professionnelles qui prime tous les aspects qui concernent la reconnaissance professionnelle en lien avec la nouvelle carte électronique. Il convient d'explicitier clairement qu'une carte électronique de services ne peut pas être délivrée aux professionnels exerçant une profession qui est réglementée dans l'État membre d'origine ou dans celui d'accueil, indépendamment du fait que cette activité soit exercée sous la forme d'un emploi indépendant ou dans le cadre d'une entreprise.

1.4.8. Afin d'éviter que la carte électronique ne fasse l'objet d'abus par de faux travailleurs indépendants, le CESE considère qu'elle ne devrait pas être délivrée à des personnes physiques qui ne constituent pas un ensemble organisé de personnes et d'éléments permettant l'exercice d'une activité économique.

1.4.9. Le CESE n'est pas convaincu que, dans sa forme actuelle, le système existant d'information du marché intérieur (IMI), qui repose sur des questions et formulaires multilingues normalisés ainsi que sur des échanges de données manuels effectués à la demande des États membres, et est tributaire d'une coopération optimale entre eux, soit en phase avec l'évolution des pratiques en matière de partage de données électroniques. Par conséquent, le CESE estime que l'on doit évaluer le système IMI pour s'assurer que son fonctionnement soit aussi efficace que possible et qu'il soit compatible et complémentaire avec les dispositifs d'échange de données existants au niveau des États ou des partenaires sociaux, y compris les initiatives sectorielles telles que les cartes d'identité sociale.

1.4.10. La proposition à l'examen met en place un régime européen harmonisé de notification préalable pour les travailleurs détachés sur la base d'une participation volontaire des États membres, qui ouvrirait la voie à une extension obligatoire ultérieure, ce qui n'est ni souhaitable, ni compatible avec les dispositions de la directive 2014/67/UE ⁽¹⁾. Par conséquent, le CESE suggère de réexaminer la mise en œuvre d'un tel système.

1.4.11. Eu égard aux craintes exprimées et au fait qu'il pourrait être impossible de satisfaire aux exigences susmentionnées en matière de garantie en utilisant le système d'échange de données tel qu'il existe, le CESE estime que l'application de la carte électronique sous sa forme actuelle pourrait entraîner des effets négatifs, lesquels sont exposés dans le présent avis et pourraient s'avérer disproportionnés et éclipser les avantages de la carte. Dès lors, il propose de mener une consultation approfondie sur la configuration de ce système avec les acteurs concernés et de l'ajuster afin de garantir une coopération efficace entre les États membres avant de poursuivre les procédures. Le CESE pourrait être invité à engager une discussion dans le but de trouver une solution alternative à la carte électronique de services, afin d'intégrer plus efficacement les systèmes d'immatriculation et de certification déjà existants.

1.5. Le CESE tient à souligner que les différences existant entre les modèles réglementaires ne constituent pas en soi le signe qu'une réforme est nécessaire. Il réserve un accueil favorable au nouvel indicateur, conçu par la Commission européenne, du degré de restriction apporté par la réglementation car il permet une analyse plus fine que l'indicateur global de réglementation des marchés de produits de l'OCDE. Il conviendrait toutefois de préciser expressément que ledit indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation est neutre, n'implique pas de jugement de valeur et ne sert pas à justifier la réglementation.

1.6. Le CESE constate que le train de mesures sur les services ne propose aucune approche des services électroniques; or il considère qu'il s'agit là d'un nouveau secteur d'activité émergent auquel il convient d'accorder une attention particulière. Compte tenu des très vastes possibilités qu'ouvre ce secteur en matière de mobilité, la vérification des qualifications et le respect des exigences légales et des normes de qualité minimales sont particulièrement difficiles à apprécier pour les consommateurs et pourraient nécessiter des outils spéciaux. Une initiative axée sur les services électroniques dans le marché intérieur serait donc la bienvenue. De nouveaux éléments doivent être intégrés, à partir desquels il serait possible de bâtir avec le prestataire de services une relation de confiance sans le connaître en personne.

⁽¹⁾ JO L 159 du 28.5.2014, p. 11.

1.7. Concernant le problème de la confiance mutuelle, qui est un aspect important de la discussion sur le train de mesures relatives aux services, et en particulier sur la carte électronique de services, le CESE propose d'évaluer les systèmes existants d'immatriculation des professionnels et des entreprises ainsi que les mécanismes connexes d'accréditation et d'assurance de la qualité. Dans la mesure où le marché intérieur des services continue de susciter d'importantes craintes au sein des États membres, le CESE serait favorable à une initiative permettant de recueillir davantage d'informations concernant les incidences de la croissance des activités transfrontières. Cette initiative en étudierait certes les effets économiques, mais se concentrerait essentiellement sur d'autres questions, telles que l'emploi, les conditions de travail et la protection des consommateurs. Si les problèmes sont cernés de manière objective, une solution pourrait y être apportée afin de renforcer la confiance des États membres sur le long terme. En l'absence d'une confiance mutuelle suffisante, le marché intérieur des services ne pourra être mis en œuvre efficacement.

2. Aperçu des mesures proposées

2.1. Les services représentent les deux tiers de l'économie de l'Union européenne et 90 % des créations d'emplois. Un train de mesures visant essentiellement à faciliter la fourniture de services par des entreprises et des professionnels à une clientèle potentielle de plus de 500 millions de consommateurs dans l'UE stimulera le secteur des services de manière à en exploiter pleinement le potentiel.

2.2. *Procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services*

2.2.1. Dans le cadre de la procédure de notification, appliquer des exigences plus strictes aux mesures ayant trait à la directive sur les services permettra d'éviter que les États membres n'adoptent des régimes d'autorisation ou des exigences en matière de services qui soient discriminatoires, injustifiés ou disproportionnés.

La proposition élargit le champ d'application de la procédure de notification prévue par la directive sur les services et en donne une définition plus claire. Elle établit un délai de consultation permettant la tenue d'un dialogue entre l'État membre notifiant, d'une part, et la Commission européenne et les autres États membres, d'autre part, sur la conformité d'un projet de mesure nationale avec la directive sur les services.

2.3. *Contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions*

2.3.1. Souvent, la réglementation de certaines professions par les États membres est justifiée par de bonnes raisons, fondées sur la nécessité de poursuivre des objectifs essentiels d'intérêt général. Il appartient aux États membres d'apprécier au cas par cas la nécessité de restreindre l'accès aux activités professionnelles et leur exercice.

2.3.2. Afin d'éviter qu'une évaluation de la proportionnalité de la réglementation de professions qui serait inégale dans l'UE n'ait des répercussions négatives sur la prestation des services et la mobilité des professionnels, un contrôle de proportionnalité est mis en place, que les États membres devraient mener avant d'adopter ou de modifier des réglementations nationales des professions.

2.3.3. La directive fixe les principaux critères qui doivent être pris en considération pour cette évaluation, tels que, pour citer quelques exemples, la nature des risques, la portée des activités réservées, le lien entre qualification et activités, l'incidence économique de la mesure, etc.

2.3.4. Les traités prévoient que la réglementation doit être proportionnée; au-delà de cette considération, toutefois, ce sont les États membres qui demeurent compétents pour décider des professions à réglementer et de la manière de le faire.

2.4. *Carte électronique européenne de services*

2.4.1. La carte électronique est une nouvelle procédure entièrement électronique destinée aux travailleurs indépendants et aux entreprises actives dans un certain nombre de secteurs, tels que la construction, le nettoyage et les services aux entreprises. Elle remplacera les formalités administratives en différentes langues puisque le prestataire de services suivra une procédure dans la langue de l'État membre d'origine et auprès de l'administration de ce dernier.

2.4.2. La procédure de la carte électronique reposera sur une coopération entre l'État membre d'origine et les États membres d'accueil, mise en œuvre via le système existant d'information du marché intérieur (IMI). Elle ne modifiera pas la teneur des règles applicables en matière de détachement de travailleurs en vertu des directives 96/71/CE⁽²⁾ et 2014/67/UE⁽³⁾.

2.4.3. La carte électronique européenne de services est similaire à la carte professionnelle européenne (CPE). Toutefois, alors que la CPE facilite la prestation de services par la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les personnes physiques, en tant que travailleurs ou prestataires de services indépendants, la carte électronique européenne a une portée beaucoup plus large.

⁽²⁾ JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

⁽³⁾ JO L 159 du 28.5.2014, p. 11.

2.5. Recommandations de réformes pour la réglementation des services professionnels

2.5.1. La réglementation des services professionnels étant une prérogative des États membres, il existe différents modèles réglementaires en vigueur. Quel que soit le modèle applicable dans une région ou un État donné, l'objectif de la communication est d'aider les États membres à supprimer certaines restrictions de fond qui sont injustifiées et de les associer à une logique «vertueuse» de sensibilisation à la réglementation.

2.5.2. Les recommandations de réformes portent sur un vaste répertoire d'exigences et fournissent une analyse détaillée des réglementations applicables aux architectes, ingénieurs civils, comptables, juristes, agents de brevet, agents immobiliers ou guides touristiques. Toutes ces exigences ne sont pas considérées par la Commission européenne comme des infractions au droit de l'Union.

2.5.3. La Commission européenne a conçu un nouvel indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation des professions afin d'étayer l'analyse qualitative des obstacles. Celui-ci couvre les aspects relatifs à l'approche réglementaire, aux exigences en matière de qualifications, aux autres critères d'entrée sur le marché et aux obligations relatives à l'exercice des professions.

3. Observations générales

3.1. Le CESE apprécie et soutient les efforts consentis par la Commission européenne pour libérer tout le potentiel du marché unique dans le secteur des services. Les dispositions convergentes du train de mesures sur les services fournissent à l'évidence une approche efficace pour atteindre cet objectif. Néanmoins, il tient à signaler que, compte tenu de la grave crise politique que traversent de nombreux États membres, toute forme d'«intervention» de l'UE en lien avec des compétences qui relèvent strictement des États membres pourrait soulever des controverses politiques. Aussi bien les pouvoirs législatifs — lesquels seraient, semble-t-il, affectés par la nouvelle procédure de notification et le contrôle de proportionnalité obligatoire — que les systèmes de réglementation nationale des professions traditionnels et établis de longue date sont souvent considérés comme des piliers des systèmes nationaux et doivent en conséquence être traités comme des enjeux sensibles. Même dans les cas où il serait juridiquement possible d'appliquer des mesures de mise en conformité plus strictes, cette démarche pourrait ne pas s'avérer judicieuse dans la situation actuelle. Une approche positive de mise en application des bonnes pratiques ou une démarche de consultation pourraient s'avérer plus efficaces.

3.1.1. Le CESE souligne qu'il convient de porter l'attention qu'il se doit à la qualité et à la sécurité des services fournis dans l'Union européenne.

3.1.2. En outre, le CESE tient à pointer le caractère particulièrement sensible des questions de la santé et de la protection des patients. Si la Commission peut prendre des mesures complémentaires à celles des États membres, il y a lieu de respecter pleinement les responsabilités qui leur reviennent ainsi que la possibilité qui leur est offerte, en vertu de l'article 168 du TFUE, de prévoir des mesures plus strictes pour protéger les patients.

3.2. Dans la mesure où il est essentiel de s'assurer que les principales parties prenantes adhèrent aux nouvelles réglementations de leur profession, et afin de veiller à ce que cette réglementation soit valable et efficace, le CESE propose de consulter des acteurs tels que les organisations professionnelles, les partenaires sociaux, les organismes de protection des consommateurs et les organisations de la société civile, au sujet de l'application pratique des mesures prévues.

3.3. Nous devons être conscients qu'en introduisant de nouvelles obligations et mesures d'application dans ce contexte, l'on pourrait donner l'impression que les États membres ne sont, de manière générale, pas jugés capables de bien comprendre les exigences de la directive sur les services et de celle sur les qualifications professionnelles, alors qu'en réalité des outils législatifs tels que l'évaluation de la proportionnalité constituent, dans la grande majorité d'entre eux, une exigence fondamentale de toute procédure législative nationale.

3.4. De nombreuses dispositions du train de mesures sur les services risquent de gommer la distinction entre la liberté de prestation de services et la liberté d'établissement. Dès lors, le CESE souligne qu'il importe de continuer d'observer cette distinction — clairement définie à la fois par la directive sur les services et par celle relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, ainsi que par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne — lors de l'évaluation des résultats du contrôle de proportionnalité qui est appliqué aux nouvelles réglementations nationales de professions et lors de la mise en œuvre du règlement et de la directive sur la carte électronique européenne de services. Par conséquent, afin de garantir une concurrence équitable entre les entreprises, il convient d'interdire les mesures discriminatoires et de respecter les conditions de travail établies par la législation et les conventions collectives de l'État membre d'accueil, ainsi que les droits des consommateurs et la réglementation en matière de santé et de sécurité.

3.5. Le CESE fait observer que la croissance du secteur des services ne doit pas se traduire par du dumping social et de la fraude⁽⁴⁾. Dès lors, il pointe l'absence de garanties suffisantes pour maintenir les droits des travailleurs et la protection des consommateurs à un niveau élevé dans tous les États membres, et souligne que l'on risque d'introduire le principe du pays d'origine, lequel violerait les règles fondamentales en vertu desquelles les activités des entreprises et des travailleurs sont régies par la législation de l'État où elles sont exercées.

⁽⁴⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 1.

3.6. Le CESE souscrit au point de vue des parties prenantes dans les secteurs visés par la proposition de carte électronique européenne de services et s'interroge sur la valeur ajoutée et l'utilité de cette initiative législative.

3.7. Malheureusement, le train de mesures relatives au marché intérieur qui est proposé n'aborde pas les problèmes concrets auxquels sont confrontés certains des secteurs visés par les propositions. Le CESE considère qu'il est important de limiter le risque de fraude et d'abus commis par des entreprises douteuses sur le marché intérieur, afin de créer des conditions de concurrence égales et d'établir des liens de confiance mutuelle entre les États membres et les différentes parties prenantes.

4. Observations particulières

4.1. *Procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services*

4.1.1. Le CESE souscrit à l'objectif de la Commission de favoriser le dialogue qu'elle mène avec les États membres dès les premiers stades du processus législatif afin de prévenir l'adoption de normes qui feraient obstacle au marché unique. L'on pourrait même envisager d'élargir ce dialogue et de ne pas se focaliser sur la conformité avec la directive sur les services, mais de considérer aussi la compatibilité avec le droit primaire de l'Union, en particulier la charte des droits fondamentaux de l'UE, ce qui permettrait de garantir un juste équilibre entre les droits des travailleurs et la protection des consommateurs d'une part et les libertés économiques d'autre part. La composition de l'instance chargée d'effectuer le contrôle de la conformité devrait être clarifiée et établie de manière à garantir sa pleine conformité avec les lois et principes susmentionnés, ainsi que sa représentativité et son indépendance.

4.1.2. Le CESE relève cependant que la proposition à l'examen semble avoir une incidence directe considérable sur les procédures législatives nationales.

4.1.3. La proposition à l'examen, qui élargit le champ d'application de la procédure de notification régie par la directive sur les services, est par ailleurs assez complexe. Combinée à un délai suspensif, elle bride donc la capacité des législateurs nationaux à entreprendre des réformes dans un laps de temps court, même dans le cas d'amendements législatifs mineurs.

4.1.4. Des mesures d'application telles que le délai suspensif, le mécanisme d'alerte ou encore la décision de la Commission exigeant que l'État membre concerné s'abstienne d'adopter le projet de mesure peuvent considérablement ralentir les processus législatifs nationaux et finir par sensiblement restreindre la liberté du législateur national. Afin de garantir une procédure législative démocratique, il convient de préserver intégralement le pouvoir législatif des parlements nationaux. Le CESE doute fortement qu'il soit proportionné — et même judicieux — de s'immiscer dans les procédures législatives nationales en mettant en place des mesures d'application plus strictes, et ce même dans des domaines relevant du principe de subsidiarité, alors qu'il existe des procédures parfaitement adaptées en aval de l'adoption.

4.1.5. Les décisions négatives qui sont rendues concernant la conformité des projets de lois, règlements ou arrêtés nationaux ne devraient pas être contraignantes. Le CESE propose qu'au terme d'une procédure de consultation, seul un résultat positif soit suivi d'un effet, lequel consisterait à délivrer une «garantie de conformité» au projet de mesure concerné. Une approche positive de ce type serait très avantageuse pour les États membres et constituerait pour eux une incitation supplémentaire à s'engager pleinement dans la procédure de consultation prévue et à accepter les efforts qui en découlent. En l'absence d'évaluation positive de la conformité, les procédures en aval de l'adoption qui sont déjà prévues devraient être appliquées.

4.1.6. Le CESE souligne que, comme le prévoit la directive sur les services, la procédure de notification n'affectera pas le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives.

4.2. *Contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions*

4.2.1. Le CESE se félicite de la mise en place d'un contrôle de proportionnalité détaillé et approfondi, qui est mis à la disposition des États membres et s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il considère que ce concept pourrait améliorer les procédures nationales relatives à la proportionnalité.

4.2.2. Le CESE souligne que le contrôle de la proportionnalité, qui porte avant tout sur les exigences professionnelles, nécessitera la coopération étroite des autorités des États membres et des organisations professionnelles qui sont compétentes en matière d'assurance de la qualité pour la profession réglementée en question. Le dispositif devrait également prévoir le droit des partenaires sociaux et des organisations de protection des consommateurs à être consultés afin de garantir le plein respect des droits des travailleurs et des consommateurs. Les structures de ces organisations doivent rester strictement du ressort des États membres.

4.2.3. Toutefois, le CESE n'est pas convaincu qu'une directive portant mise en œuvre d'une obligation de recourir à ce contrôle avant d'adopter toute nouvelle réglementation de professions représente le meilleur moyen de veiller à la bonne exécution dudit contrôle. Pour cette raison, le Comité préférerait que des lignes directrices soient fournies pour permettre aux États membres d'adapter le contrôle de sorte qu'il s'intègre au mieux dans leurs systèmes législatifs.

4.2.4. Parmi les critères de proportionnalité à examiner qui sont proposés, bon nombre sont de portée assez générale et ouverts, ce qui peut donner lieu à des réponses différentes en fonction de l'approche retenue pour le contrôle, des personnes ou des instances qui l'effectuent, etc. Si, en tant que tels, ils peuvent servir de points d'orientation à l'appui du dispositif, ils s'avèrent moins pertinents dans le cadre d'une procédure obligatoire ayant une incidence considérable sur l'ensemble du processus législatif. En outre, afin d'éviter de donner l'impression que les critères susmentionnés sont considérés comme des obstacles de manière générale, il conviendrait de s'assurer que cette liste soit neutre, qu'elle n'implique pas de jugement de valeur et qu'elle ne serve pas à justifier la réglementation. En tout état de cause, les critères doivent, à chaque fois que c'est possible, être aussi concrets et objectifs que faire se peut afin de pouvoir servir de points de référence.

4.2.5. L'évaluation de la proportionnalité constitue déjà une exigence fondamentale de toute procédure législative nationale dans la grande majorité des États membres. Une harmonisation des critères de proportionnalité empiéterait sur les compétences législatives nationales et pourrait imposer à certains États membres des obligations disproportionnées et créer de nouvelles distorsions sur le marché.

4.2.6. La directive ne concerne que les réglementations en amont (comme la protection des titres, l'immatriculation obligatoire, les exigences de qualifications, etc.), alors que les réglementations en aval (par exemple les systèmes de certification professionnelle, les réglementations locales ou les permis de construire) peuvent imposer d'importantes restrictions concernant la fourniture de services. C'est pourquoi il apparaît difficile de comparer de manière objective les systèmes réglementaires.

4.2.7. L'obligation de présenter un rapport de proportionnalité sur la base du système de contrôle relativement complexe — voire de nature scientifique par certains aspects — pourrait considérablement ralentir, voir même empêcher, toute réforme en matière de réglementation des professions.

4.2.8. Même si la Commission souligne que les États membres demeurent compétents pour décider des professions à réglementer et de la manière de le faire, il s'agit là d'une liberté toute théorique. Dans le cas où le contrôle obligatoire donnerait un résultat négatif, le législateur n'aurait pour ainsi dire pas la possibilité de plaider la conformité avec la directive sur les services. En outre, cette proposition doit être examinée en lien avec celle concernant une nouvelle procédure de notification dans le cadre de la directive sur les services car les mesures de réglementation de professions relèveraient dans de nombreux cas du champ d'application des deux directives. La marge de manœuvre du législateur est quasi nulle puisque l'obligation de notification exige également de présenter des informations démontrant la conformité avec la directive sur les services, ce qui équivaut, pour de telles mesures imbriquées, aux résultats du contrôle de proportionnalité.

4.2.8.1. Par conséquent, le CESE doute que les conséquences néfastes que la mise en œuvre d'une obligation d'appliquer un contrôle de proportionnalité harmonisé entraînerait en bridant le législateur national — en particulier dans le cadre de la nouvelle procédure de notification, plus stricte — puissent se justifier par les avantages qu'elle procurerait. Il considère que des lignes directrices à valeur non obligatoire ou une offre de consultation pourraient produire des effets similaires sans être accompagnées de ces conséquences négatives.

4.3. Carte électronique européenne de services

4.3.1. Le CESE accueille favorablement l'effort de promotion de la mobilité des prestataires de services et estime que ces derniers continuent parfois de rencontrer des difficultés pour rechercher et satisfaire les exigences nationales d'un autre État membre en matière de prestation de services.

4.3.2. Cependant, l'approche consistant à transférer à l'État membre d'origine la responsabilité principale vis-à-vis de la procédure est contraire au principe établi du pays d'accueil. La carte électronique de services ne devrait pas empêcher ou entraver les contrôles auxquels l'État membre d'accueil doit soumettre les activités économiques exercées sur son territoire. Par conséquent, la carte électronique de services qui est proposée ne doit pas comporter d'éléments ayant trait au principe du pays d'origine. Le CESE exprime néanmoins son soutien aux initiatives visant à renforcer les liens de confiance entre les États membres, au moyen notamment d'engagements clairs concernant des systèmes de contrôle et d'échange de données adéquats et conformes.

4.3.3. Il est des raisons de penser que certaines caractéristiques de la carte électronique de services, telles que le principe de la transmission unique d'informations, sa durée de validité illimitée, l'obligation faite aux États membres d'utiliser les informations contenues dans la carte électronique de services sans qu'ils aient la possibilité de demander ultérieurement des preuves de la validité des informations fournies, ainsi que les procédures de révocation restrictives pouvant nécessiter une décision de justice définitive, pourraient gravement menacer le contrôle de la conformité des législations nationales ainsi que le respect des droits des travailleurs et des consommateurs.

4.3.4. Le CESE souligne aussi qu'il importe de s'assurer que le recours au système IMI ne modifie pas la teneur des règles applicables en matière de détachement de travailleurs en vertu de la directive 2014/67/UE, et que la directive révisée relative au détachement de travailleurs, actuellement à l'examen au Parlement européen et au Conseil, énonce clairement le principe de «l'égalité de salaire à travail égal au même endroit», dans le respect des conditions de travail établies par la législation et les conventions collectives de l'État membre d'accueil, de la santé et de la sécurité, ainsi que de la protection des consommateurs et de l'environnement.

4.3.5. On ne distingue pas clairement ce que sera l'incidence de la proposition de carte électronique européenne de services sur les cartes d'identité sociale sectorielles déjà mises en place à l'initiative des autorités nationales ou des partenaires sociaux, pas plus que les modalités de leur traitement dans le cadre de l'extension du système IMI qui est proposée. En outre, certains éléments, notamment un rapport spécial de la Cour des comptes européenne, tendent à prouver que le système IMI dans sa forme actuelle présente des carences auxquelles il convient de remédier, s'agissant par exemple de la charge de travail importante qu'il entraîne et du manque de clarté dans les réponses adressées aux demandes⁽⁵⁾. Dès lors, le CESE estime que le système IMI doit être réévalué et qu'il ne réunit pas les conditions, en l'état, pour garantir une coopération optimale entre les États membres. Il conviendrait d'apporter des améliorations au système IMI dans le but de faciliter de meilleurs contrôles dans l'État où l'activité économique est exercée et de favoriser la complémentarité avec les systèmes existants, en tenant compte des possibilités en matière de partage de données en temps réel (accès direct aux banques de données) qui viennent s'ajouter à l'échange manuel de données que le système IMI permet à l'heure actuelle.

4.3.6. Le CESE s'inquiète de ce que le principe du pays d'origine puisse être appliqué par une voie détournée. La carte électronique de services apporterait plusieurs nouveautés fondées sur le principe du pays d'origine en autorisant les prestataires de services à traiter exclusivement avec l'État membre d'origine comme intermédiaire, ce qui obligerait les États membres d'accueil à accepter les décisions de l'État membre d'origine concernant la validité des documents et l'authenticité de leur contenu; elle aurait dès lors pour effet d'imposer des limites aux mécanismes de contrôle et d'harmoniser ainsi l'échange de données sur la base du principe du pays d'origine.

4.3.7. Le fait que, comme le prévoit la proposition à l'examen, une autorité de coordination doive vérifier les exigences nationales dans les plus brefs délais semble particulièrement problématique. Il y a lieu de réévaluer de telles limites dans le temps car l'autorité compétente qui est responsable de la carte électronique de services doit traiter chaque dossier en coordination avec les autres autorités compétentes concernées pour ce qui concerne différents aspects des exigences légales. Par ailleurs, il conviendrait d'énoncer plus clairement que c'est la directive sur les qualifications professionnelles qui prime pour tous les aspects qui concernent la reconnaissance professionnelle en lien avec la nouvelle carte électronique.

4.3.8. Du fait de la procédure entièrement électronique, combinée aux possibilités limitées dont disposent les États membres d'accueil pour vérifier les informations fournies par l'État membre d'origine au moyen de la carte électronique de services, il deviendra plus facile de créer des «sociétés boîtes aux lettres» à des fins d'évasion fiscale et de dumping social. Par conséquent, le CESE estime qu'il est nécessaire d'apporter de nouvelles modifications à la procédure pour s'assurer que de tels effets puissent être évités.

4.3.8.1. En outre, la proposition ne précise pas quels sont les éléments que l'État membre d'origine devrait évaluer pour déclarer qu'un prestataire de services est légalement établi sur son territoire. Plus particulièrement, elle ne fait aucune référence aux éléments de fait répertoriés par la directive 2014/67/UE en vue de déterminer si une entreprise exerce réellement des activités substantielles dans l'État membre en question.

4.3.9. La vérification des identités et l'examen détaillé des documents originaux sont essentiels pour empêcher les entreprises douteuses et criminelles d'entrer sur le marché (une discussion de même nature a bloqué la directive sur la SUP)⁽⁶⁾. Par conséquent, c'est à l'État membre d'accueil que doit revenir dans son intégralité la responsabilité de la procédure de délivrance de la carte électronique européenne de services.

4.3.9.1. La responsabilité de décider des procédures à suivre pour immatriculer des établissements secondaires doit revenir aux États membres d'accueil, y compris pour ce qui concerne certains aspects de la reconnaissance professionnelle. Le fait d'associer les États membres d'origine, en qualité d'intermédiaires, à une procédure de création d'une succursale imposera une charge administrative supplémentaire aux autorités concernées des États membres d'origine et d'accueil, et pourrait empêcher que des vérifications approfondies soient effectuées dans le pays où des abus seraient constatés, concernant par exemple les droits des travailleurs et des consommateurs.

4.3.10. Bien que la proposition de règlement précise que les régimes de notification préalable pour les travailleurs détachés sont exclus de son champ d'application, elle met en place un régime européen harmonisé de notification préalable pour lesdits travailleurs détachés sur la base d'une participation volontaire des États membres. Ce système ouvrirait la voie à une extension obligatoire ultérieure, ce qui n'est ni souhaitable, ni compatible avec les dispositions de la directive 2014/67/UE. Lors des débats politiques sur ladite directive, il a été clairement convenu que c'est l'État membre d'accueil qui est l'autorité nationale compétente pour mettre en place des dispositifs d'application (article 9 de la directive 2014/67/UE).

4.3.11. Les procédures d'annulation de la carte électronique de services peuvent nécessiter une décision de justice définitive pour prendre effet et mettent à la disposition des prestataires de services plusieurs mécanismes leur permettant de continuer d'offrir leurs services entre-temps. Cette disposition empêche l'État membre d'accueil d'effectuer des contrôles ex post efficaces et entrave la mise en application effective des droits des travailleurs et de la législation en vigueur. En outre, les propositions législatives ne prévoient aucune sanction dissuasive, que ce soit à l'encontre de l'État membre ou de l'entreprise qui demande la carte électronique européenne de services, lorsque celle-ci fait l'objet d'abus.

⁽⁵⁾ Cour des comptes européenne, rapport spécial de 2016, *La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficace de la directive sur les services?*, p. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final et JO C 458 du 19.12.2014, p. 19.

4.3.12. Le règlement habilite les personnes physiques à demander une carte électronique de services. Il existe un risque non négligeable que, dans certains secteurs, la carte fasse l'objet d'abus et facilite ainsi les faux emplois indépendants.

4.3.13. Puisque le statut de travailleur indépendant ou de salarié est fonction des modalités d'exercice de l'activité concernée, l'autorité qui délivre la carte dans l'État membre d'origine ne peut pas délivrer une carte électronique déclarant qu'une personne exerce une activité de travailleur indépendant en conformité avec les règles de l'État membre d'accueil.

4.3.14. Dans certains cas, la révocation de la carte électronique de services pour les travailleurs indépendants nécessite une décision de justice définitive. Cette disposition empêcherait les annulations rapides en cas d'abus et pourrait permettre aux faux travailleurs indépendants de poursuivre leurs activités jusqu'à ce qu'une décision de justice définitive ait été prononcée. Elle créerait une faille majeure qui saperait les efforts consentis pour lutter contre le travail non déclaré, par exemple dans le cadre de la plateforme européenne consacrée à cet objectif.

4.3.15. Le CESE tient à signaler qu'au niveau de l'UE, une procédure similaire pour la délivrance de formulaires portables A1 en lien avec le détachement de travailleurs a déjà mis en lumière de potentiels écueils, liés à une dépendance exclusive à l'égard de l'État membre d'origine pour la validation des données relatives aux prestataires de services entrants, en particulier dans le cas des faux travailleurs indépendants. À cet égard, l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de modification de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs indique: «L'exactitude des informations contenues dans les documents portables A1 ne peut être garantie du fait, entre autres, de l'absence de contrôles officiels par les autorités des pays d'envoi»⁽⁷⁾.

4.3.16. La proposition à l'examen met en place un outil harmonisé pour communiquer des informations sur la couverture d'assurance. Cependant, puisque celui-ci sera lié à la carte électronique de services, il ne sera nécessaire de communiquer les informations qu'une seule fois, ce qui pourrait nuire à l'efficacité des inspections et des contrôles dans les États membres d'accueil.

4.3.16.1. En outre, les assureurs seront contraints de calculer leurs primes sur la base du bilan passé de l'État membre d'origine, ce qui interférerait avec le droit et la responsabilité dévolus aux compagnies d'assurance en matière d'évaluation des risques.

4.3.17. La Commission se réserve une vaste gamme de compétences d'exécution pour échauffer le contenu et les paramètres techniques de la carte électronique de services. Néanmoins, une harmonisation dans ce domaine pourrait restreindre la capacité des États membres à contrôler efficacement le respect par les prestataires de services entrants des droits des travailleurs en matière de santé et de sécurité.

4.4. *Recommandations de réformes pour la réglementation des services professionnels*

4.4.1. Le CESE tient à souligner que les différences existant entre les modèles réglementaires ne constituent pas en soi le signe qu'une réforme est nécessaire. De nombreuses réglementations s'appuient sur les traditions et l'expérience. Elles sont importantes pour protéger les consommateurs et doivent être préservées. Le principe d'«équivalence» est fondé sur l'existence même de ces différents systèmes. Le CESE prend en considération le fait que les systèmes professionnels nationaux reposent sur des traditions établies de longue date. Le projet de recherche indique des résultats sensiblement différents quant aux avantages procurés par les mesures de déréglementation.

4.4.2. Le CESE réserve un accueil favorable au nouvel indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation car il permet une analyse plus fine que l'indicateur global de réglementation des marchés de produits de l'OCDE. Il serait encore utile de réexaminer certains détails (par exemple, il semble inapproprié de classer la formation professionnelle continue comme une restriction nuisible). Le CESE tient à souligner que pour donner un aperçu non discriminatoire des différents systèmes réglementaires, il serait nécessaire d'y inclure non seulement les réglementations en amont (comme la protection des titres ou les exigences de qualifications, etc.), mais aussi les réglementations en aval (par exemple les codes de construction et permis de construire). En outre, il conviendrait de préciser expressément que l'indicateur du degré de restriction apporté par la réglementation est neutre, n'implique pas de jugement de valeur et ne sert pas à justifier la réglementation.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, p. 8.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application temporaire d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour les livraisons de biens et prestations de services dépassant un certain seuil»

[COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS)]

(2017/C 288/06)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Consultation	Conseil européen, 25 janvier 2017
Base juridique	Article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	13 décembre 2016
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	6 avril 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	142/1/1
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement les actions que l'Union européenne déploie pour lutter contre toutes les formes de fraude fiscale et estime que le mécanisme d'autoliquidation, en ce qui concerne la perception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), peut s'avérer un instrument utile de lutte contre la fraude «carrousel» et la fraude à la TVA.

1.2. L'on ne saurait toutefois permettre que le recours à un mécanisme d'autoliquidation, ayant un caractère dérogatoire par rapport à des principes bien établis en matière de TVA, porte préjudice au marché intérieur; aussi, ce recours doit être temporaire et faire l'objet d'une évaluation de la Commission quant aux éventuelles incidences négatives sur le marché intérieur. Le CESE s'inquiète du risque d'une possible fragmentation du système de TVA que pourraient entraîner les mesures proposés, au regard notamment des initiatives envisagées au cours de la première étape du plan d'action de la Commission sur la TVA, qui est actuellement censée ne s'appliquer qu'à certaines livraisons de biens et non aux services ⁽¹⁾.

1.3. Il conviendra notamment d'évaluer si les avantages apportés à la lutte contre les fraudes ne sont pas réduits à néant par les éventuels effets néfastes sur l'homogénéité du marché unique. C'est pourquoi il est nécessaire que la Commission surveille en permanence le fonctionnement du mécanisme d'autoliquidation généralisé (MALG) et conserve le pouvoir d'intervenir en cas d'évolution défavorable.

1.4. Le CESE préconise d'accorder une attention soutenue au principe de proportionnalité, étant donné que le coût de mise en conformité pour la mise en œuvre d'un mécanisme d'autoliquidation qui serait à la charge des petites et moyennes entreprises pourrait être important, qu'il s'agisse des coûts de mise en conformité proprement dit ou des flux de trésorerie, avec le risque de problèmes de liquidités dus au MALG, qui pèseraient en particulier sur les petites et moyennes entreprises (PME).

1.5. Le CESE attire l'attention sur des études ⁽²⁾ qui ont montré que les mécanismes d'autoliquidation et de paiement scindé mis en œuvre jusqu'à présent ont souvent occasionné des problèmes de trésorerie aux entreprises qui respectent leurs obligations fiscales. En d'autres termes, la lutte contre les fraudes fiscales commises par une petite minorité d'entreprises malhonnêtes a causé d'importants problèmes opérationnels à des opérateurs économiques respectueux de la réglementation fiscale, créateurs d'emplois et de valeur sur le marché intérieur.

⁽¹⁾ JO C 389 du 21.10.2016, p. 43, paragraphe 1.3.

⁽²⁾ Voir l'étude de la Confédération italienne de l'artisanat (CNA), «Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese» (Autoliquidation et paiement scindé, ou comment dissiper la trésorerie des entreprises), 2015.

1.6. Le CESE fait valoir que les solutions retenues pour lutter contre la fraude à la TVA ne sauraient imposer de sacrifices excessifs et disproportionnés aux entreprises qui respectent leurs obligations fiscales, et en particulier aux PME. En effet, comme le CESE l'a précédemment relevé en ce qui concerne le plan d'action de la Commission sur la TVA, les entreprises «de bonne foi» doivent être ménagées et ne pas se voir imposer de nouvelles mesures disproportionnées ⁽³⁾.

1.7. Le CESE observe que la dimension nationale de la lutte contre la fraude fiscale nécessite également que chaque État membre assume la pleine responsabilité du fonctionnement de son système fiscal et qu'il élabore des instruments de lutte contre la fraude à la TVA qui ne portent pas préjudice au fonctionnement des systèmes fiscaux d'autres États membres, ni ne les influencent.

1.8. De manière générale, de l'avis du CESE, les mesures proposées ne devraient pas avoir d'effets négatifs sur les objectifs posés par le plan d'action sur la TVA, ni en entraver ou en retarder la réalisation complète et en temps voulu. Le Comité estime qu'il est maintenant temps de réaliser un progrès qualitatif en la matière afin de soutenir le marché unique et de contribuer à stimuler l'emploi, la croissance, les investissements et la compétitivité. En outre, pour le Comité, il importe de réaliser tous les volets du plan d'action comme un tout indissociable ⁽⁴⁾.

1.9. Il serait utile, pour le bon fonctionnement de la proposition de la Commission et pour réduire la nécessité de recourir à l'avenir à des dérogations supplémentaires aux principes et aux règles relatifs au fonctionnement du système de la TVA dans l'Union, que les États membres demandeurs de l'application du mécanisme d'autoliquidation généralisé imposent des obligations concrètes et spécifiques de facturation électronique afin de garantir la pleine traçabilité des paiements.

2. Proposition de la Commission

2.1. Par lettre du 7 avril 2016, la Commission européenne a présenté son plan d'action en matière de taxe sur la valeur ajoutée («TVA»). Cette communication sera suivie, dans le courant de l'année 2017, d'une proposition législative visant à réformer et à moderniser l'actuel cadre des règles européennes sur la TVA.

2.2. Le plan d'action de la Commission et la future proposition législative attendue pour 2017 se proposent entre autres de réduire l'écart de TVA — c'est-à-dire la différence entre les sommes qui devraient être perçues au titre des recettes de TVA et celles qui sont effectivement payées — en limitant les fraudes commises dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.

2.3. En attendant que la réforme du système européen de TVA soit finalisée, et à la demande de certains États membres, la Commission a reconnu l'urgence de permettre temporairement à certains États membres de généraliser la mise en œuvre de mécanismes d'autoliquidation généralisés (MALG).

2.4. La mise en place d'un MALG est prévue par la Commission européenne dans la proposition de directive à l'examen [2016/0406 (CNS)], qui se propose de modifier la directive 2006/112/CE actuellement en vigueur.

2.5. Considérant que le MALG déroge à l'un des piliers de la réglementation européenne en matière de TVA — les paiements fractionnés — la Commission a décidé de permettre la mise en œuvre de ce mécanisme par les États membres à certaines conditions.

2.6. En particulier: a) l'État présente un niveau d'écart de TVA supérieur à la médiane européenne de 5 points de pourcentage; b) l'écart de TVA est dû, à plus de 25 %, à des fraudes de type «carrousel»; c) il doit être établi que d'autres mesures de contrôle ne suffisent pas pour lutter contre la fraude sur son territoire.

2.7. Pour éviter que l'application générale du mécanisme d'autoliquidation ne pose des problèmes en termes de fractionnement du marché intérieur, comme l'ont déjà souligné certains États membres, la Commission a prévu la possibilité de reconsidérer l'application des mécanismes s'il est prouvé que ces derniers ont un impact négatif sur le marché intérieur et sont en contradiction avec les objectifs généraux de l'Union européenne.

3. Observations générales

3.1. La fraude à la TVA est une épidémie européenne qu'il est opportun et utile de combattre. La forme de fraude à la TVA la plus insidieuse est la fraude de type «carrousel», auquel le mécanisme d'autoliquidation dans la gestion de la TVA se propose de faire obstacle.

⁽³⁾ JO C 389 du 21.10.2016, p. 43, paragraphe 1.9.

⁽⁴⁾ JO C 389 du 21.10.2016, p. 43, paragraphes 1.1 et 1.2.

3.2. Par conséquent, le CESE est favorable à la mise en place de mécanismes adéquats de lutte contre la fraude fiscale, tout en soulignant que toute dérogation par rapport à l'unicité du système européen de TVA doit être temporaire et proportionnée et qu'il y a lieu d'en évaluer soigneusement les éventuelles incidences négatives sur le marché intérieur. Cela surtout compte tenu du fait que l'article 113 du traité, base juridique de la proposition législative de la Commission, prévoit la possibilité d'intervenir en matière fiscale en arrêtant des dispositions touchant à l'«harmonisation» visant à assurer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

3.3. De manière générale, les mesures proposées ne devraient pas avoir d'effets négatifs sur les objectifs posés par le plan d'action sur la TVA, ni en entraver ou en retarder la réalisation complète et en temps voulu. Il est maintenant temps de réaliser un progrès qualitatif afin de soutenir le marché unique et de contribuer à stimuler l'emploi, la croissance, les investissements et la compétitivité.

3.4. En outre, il importe de viser à réaliser tous les volets du plan du plan d'action comme un tout indissociable, car cela permettrait aussi de traiter de manière exhaustive la majeure partie des fraudes à la TVA.

3.5. Le principe de proportionnalité mentionné dans la proposition de la Commission doit donc être respecté en tenant dûment compte, parmi les différents intérêts publics devant être mis en balance, de l'intérêt général consistant à ne pas mettre en péril l'harmonisation des régimes nationaux de TVA dans une perspective de consolidation intégrale du marché intérieur.

3.6. Cela étant, il convient de reconnaître que la politique de lutte contre l'évasion, y compris s'agissant des taxes harmonisées, demeure principalement du ressort des États membres et que les administrations fiscales ont un caractère propre marqué. De même, les connaissances statistiques sur le phénomène de la fraude, tout comme les habitudes et les formes d'évasion et de maintien de l'ordre, sont également ancrées dans des logiques nationales.

3.7. De ce point de vue, un instrument dérogatoire aux règles de l'Union qui est adopté à des fins de lutte contre l'évasion fiscale ou qui est activé par un État membre est conforme au rôle et à la responsabilité des gouvernements nationaux en matière de lutte contre la fraude. À cet égard, la proposition de la Commission est conforme au principe de subsidiarité et permet aux États membres d'intervenir au niveau national pour enrayer les activités illicites dans le domaine fiscal.

3.8. Le CESE observe toutefois que la dimension nationale de la lutte contre la fraude fiscale nécessite également que chaque État membre assume la pleine responsabilité du fonctionnement de son système fiscal et qu'il élabore des instruments de lutte contre la fraude à la TVA qui ne portent pas préjudice au fonctionnement des systèmes fiscaux d'autres États membres, et qui ne les influencent pas non plus.

3.9. La dérogation prévue par la proposition de la Commission dans le cadre du mécanisme d'autoliquidation n'est pas généralisée, mais elle est soumise à des conditions précises et demeure en tout état de cause facultative pour les États membres, lesquels peuvent demander à bénéficier de l'application de la dérogation sous certaines conditions.

3.10. Les États membres qui sollicitent la dérogation au moyen du mécanisme d'autoliquidation doit en effet présenter un niveau d'écart de TVA supérieur de 5 points de pourcentage à la médiane européenne. Si l'on considère que la médiane européenne en matière d'écart de TVA est de 14 %, un dépassement de 5 points de pourcentage semble suffisant pour motiver l'adoption de mesures extraordinaires visant à réduire l'écart de TVA ⁽⁵⁾.

3.11. De même, la disposition proposée par la Commission, exigeant que les fraudes de type «carrousel» soient à l'origine de plus de 25 % des écarts de TVA semble étayée par des éléments de preuves préliminaires si on les rapporte à la moyenne européenne (24 %) résultant de ce type d'infraction ⁽⁶⁾.

3.12. Le Comité souscrit à la disposition générale qui prévoit que l'État membre doit rencontrer des difficultés administratives dans la lutte contre les fraudes à la TVA, dans la mesure où cette condition atteste que la mise en œuvre d'un mécanisme généralisé d'autoliquidation constitue la mesure la plus efficace et la mieux proportionnée pour atteindre l'objectif de réduction de l'écart de TVA, conformément à l'intérêt général tant de l'Union que des États membres.

3.13. La proposition de la Commission prévoit que le mécanisme d'autoliquidation est applicable à toute transaction d'une valeur supérieure à 10 000 EUR. Nous estimons que cette règle de minimis est acceptable, au vu des intérêts hétérogènes et difficilement conciliables dont il convient de tenir compte simultanément lorsqu'il s'agit de lutter contre l'évasion fiscale, d'harmoniser les systèmes fiscaux et de simplifier les obligations fiscales pour les entreprises.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, p. 18 (disponible en anglais uniquement).

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, p. 15 (disponible en anglais uniquement).

4. Observations particulières

4.1. L'analyse d'impact réglementaire effectuée par la Commission montre que l'adoption d'un MALG n'est pas nécessairement la solution magique pour résoudre tous les cas de fraude, et qu'elle pourrait même, au contraire, donner lieu à de nouvelles formes de fraudes ou à des fraudes dans des États membres autres que ceux les plus touchés à l'heure actuelle. Il est dès lors nécessaire que la Commission suive de près le fonctionnement du MALG et conserve le pouvoir d'intervenir en cas d'évolution dommageable au bon fonctionnement du marché unique européen.

4.2. Pour un bon fonctionnement de la proposition législative à l'examen, et pour réduire à l'avenir la nécessité de recourir à des dérogations supplémentaires aux principes et aux règles relatives au fonctionnement du système de TVA dans l'Union européenne, les États membres demandeurs de l'application du mécanisme d'autoliquidation généralisé devraient imposer aux personnes redevables de la TVA des obligations spécifiques de facturation électronique afin de garantir la pleine traçabilité des paiements.

4.3. À cet égard, il y a lieu d'attirer en particulier l'attention sur la possibilité de réduire ou de supprimer les mécanismes d'autoliquidation et de paiement scindé en cas d'utilisation régulière et généralisée de la facturation électronique pour la certification des opérations de vente. Recourir de manière appropriée à ce type de facturation permettrait en effet de vérifier en temps réel le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et d'éviter des répercussions financières négatives sur de nombreuses entreprises qui respectent leurs obligations fiscales.

4.4. La lutte contre la fraude à la TVA est, sans aucun doute, un objectif qui doit être poursuivi avec force, grâce notamment à l'élaboration de mesures législatives appropriées par les États membres. Il est toutefois nécessaire de noter que la mise en place de mécanismes d'autoliquidation dans les relations entre particuliers et de mécanismes de paiement scindé dans les relations entre entreprises et administrations publiques peut pénaliser lourdement des entreprises qui respectent leurs obligations fiscales.

4.5. En premier lieu, ainsi qu'il ressort de l'analyse d'impact réglementaire proposée par la Commission, le coût de mise en conformité lié à la mise en œuvre d'un mécanisme d'autoliquidation pour les petites et moyennes entreprises sera très important en ce qui concerne les transactions domestiques et encore plus onéreux pour les transactions transfrontières. Selon l'analyse d'impact de la Commission, le mécanisme d'autoliquidation entraîne une augmentation de 43 % des coûts de conformité supportés par les entreprises⁽⁷⁾. Bien que l'on escompte qu'une autoliquidation généralisée engendre moins de coûts de conformité qu'une autoliquidation limitée à un secteur donné, il n'en demeure pas moins que lesdits coûts augmenteront considérablement.

4.6. En second lieu, des études⁽⁸⁾ ont montré que les mécanismes d'autoliquidation et de paiement scindé mis en œuvre jusqu'à présent ont souvent occasionné des problèmes de trésorerie à nombre d'entreprises qui respectent leurs obligations fiscales.

4.7. En d'autres termes, la lutte contre les fraudes fiscales commises par une petite minorité d'entreprises malhonnêtes a causé d'importants problèmes opérationnels à des opérateurs économiques respectueux de la réglementation fiscale, créateurs d'emplois et de valeur sur le marché intérieur.

4.8. Pour cette raison, le Comité rappelle à la Commission et aux États membres la nécessité de maintenir le principe de proportionnalité dans la proposition de la Commission et dans les différents systèmes juridiques nationaux, afin que la mesure adoptée soit proportionnée à la nécessité de lutter contre la fraude à la TVA sans porter atteinte au marché intérieur. Dans le même temps, en vertu du même principe, les solutions retenues devraient s'attaquer aux activités illicites sans imposer de sacrifices excessifs et disproportionnés aux entreprises honnêtes, et en particulier aux PME.

4.9. Ces considérations sont autant de raisons supplémentaires en faveur du caractère transitoire du mécanisme d'autoliquidation généralisé. Dans le cas contraire, nous assisterions à une aggravation insupportable de la charge bureaucratique, notamment pour les PME, et dans le même temps, à une distorsion des dynamiques du marché unique européen, étant donné le risque grave de voir se différencier les opérations de trésorerie d'entreprises situées dans différents États membres.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, p. 43.

⁽⁸⁾ JO C 389 du 21.10.2016, p. 43, paragraphe 1.9.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail»

[COM(2017) 11 final — 2017/0004 (COD)]

(2017/C 288/07)

Rapporteur: **Marjolijn BULK**

Consultation	Parlement européen, 19 janvier 2017 Conseil, 16 février 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	24 janvier 2017
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	3 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	149/0/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de l'ouverture du processus de révision de la directive sur les agents cancérigènes et est disposé à contribuer à cet important débat.

1.2. Le CESE invite instamment la Commission à évaluer l'impact d'une éventuelle extension du champ d'application de la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes (ci-après la «directive CM») aux substances qui sont toxiques pour la reproduction.

1.3. Le Comité recommande vivement que la révision de la directive CM et les amendements prévus pour 2018 accordent une plus grande attention à l'exposition des femmes aux agents cancérigènes sur le lieu de travail.

1.4. Le CESE estime qu'il est important, qu'en concertation avec les partenaires sociaux, les États membres et d'autres parties prenantes, la Commission réalise des avancées dans le sens d'une méthodologie commune pour l'adoption de valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) contraignantes dans la directive CM.

1.5. Les VLEP contraignantes doivent être définies sur la base de preuves scientifiques et statistiques, en tenant compte de différents facteurs tels que la faisabilité et la possibilité de mesurer les niveaux d'exposition. Les Pays-Bas et l'Allemagne ont adopté une approche fondée sur les risques, laquelle aide à la définition des VLEP contraignantes en prenant en compte le niveau de risque comme facteur déterminant d'un compromis social.

1.6. Le CESE considère qu'il est nécessaire de mettre en place des programmes visant à proposer, dans le cadre des systèmes nationaux de sécurité sociale ou de santé publique, une surveillance médicale tout au long de la vie à toutes les personnes qui ont été exposées à des agents cancérigènes sur le lieu de travail.

1.7. Le CESE fait valoir que, dans le but d'améliorer la protection des travailleurs contre l'exposition à des agents cancérigènes, à des agents mutagènes et à des substances reprotoxiques sur le lieu de travail, les États membres devraient veiller à ce que les services d'inspection du travail disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de leurs tâches.

1.8. Le CESE soutient la position commune des partenaires sociaux européens et recommande l'adoption d'une VELP contraignante pour le formaldéhyde.

1.9. Le CESE recommande que lors de l'élaboration d'une définition juridique des gaz d'échappement des moteurs diesel, la Commission prenne en compte les observations du Comité scientifique en matière de limites d'exposition professionnelle à des agents chimiques (CSLEP) dans ce domaine.

2. Contexte de la proposition

2.1. Le cancer est la principale cause de mortalité liée aux conditions de travail. En 2013, on estimait à 1 314 000 le nombre de décès liés au cancer dans l'Union européenne. Plus de 100 000 décès dans l'Union européenne (UE) étaient dus à des cancers d'origine professionnelle, ceux-ci représentent la première cause de mortalité liée au travail dans l'Union. Quelque 20 000 000 de travailleurs de l'UE sont exposés à des agents cancérigènes au travail. Une étude publiée en 2015 par l'Institut néerlandais pour la santé publique et l'environnement ⁽¹⁾ estime le coût annuel de ces cancers professionnels à 334 milliards d'EUR.

2.2. La législation relative à la protection des travailleurs traite des cancers d'origine professionnelle dans un certain nombre de directives. Les obligations générales de la directive-cadre ⁽²⁾ de 1989 couvrent tous les risques et définissent les mesures générales qui doivent être mises en œuvre sur le lieu de travail. La directive sur les agents chimiques ⁽³⁾ s'applique à tous les produits chimiques dangereux. La directive sur l'amiante ⁽⁴⁾ prend en compte certains besoins spécifiques pour la prévention des maladies liées à l'amiante. L'acte législatif spécifique le plus important est la directive sur les agents cancérigènes adoptée en 1990.

2.3. La directive CM fixe les prescriptions minimales générales. Les employeurs doivent déterminer et évaluer les risques et éviter une exposition en présence de risques. Le recours à un autre procédé ou agent chimique, non dangereux ou moins dangereux, est requis lorsqu'il est techniquement possible. Si tel n'est pas le cas, les agents cancérigènes chimiques doivent, également dans la mesure des possibilités techniques, être fabriqués et utilisés en système clos pour éviter l'exposition. Lorsque la technique ne le permet pas, des mesures doivent être prises pour limiter autant que possible l'exposition des travailleurs.

2.4. Outre ces prescriptions minimales générales, la directive CM dispose clairement que la fixation de valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) concernant l'exposition à certains agents cancérigènes ou mutagènes fait partie intégrante du dispositif de protection des travailleurs. Des VLEP contraignantes précises pour certains agents chimiques sont présentées à l'annexe III de la directive CM. Actuellement, cette annexe n'a fixé des VLEP contraignantes que pour l'exposition à trois substances ou processus. Ces valeurs ne couvrent qu'un faible pourcentage des travailleurs exposés à des substances cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques.

2.5. En 2016, la Commission européenne a annoncé que la directive CM serait révisée en trois phases. Elle a adopté une première proposition au mois de mai 2016, qui est actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil des ministres. Une deuxième proposition a été adoptée en janvier 2017 et une troisième est prévue pour 2018.

2.6. La révision de la directive CM est un processus continu. La première proposition a révisé les deux VLEP contraignantes existantes et en a adopté onze nouvelles. Dans son rapport Ulvskog ⁽⁵⁾, le Parlement européen soutient le processus de révision de la directive CM et demande, entre autres, d'élargir son champ d'application aux substances reprotoxiques, d'introduire des valeurs limites d'exposition professionnelle plus strictes pour six substances et de fixer une valeur limite transitoire afin de donner aux employeurs un délai supplémentaire pour la mise en œuvre. Le Parlement européen insiste aussi sur le fait que les révisions de 2017 et de 2018 de l'annexe III de la directive 2004/37/CE devraient inclure, sans toutefois s'y limiter, des substances, des mélanges et des procédés tels que les gaz d'échappement des moteurs diesel, le formaldéhyde, le cadmium et ses composés, le béryllium et ses composés, les composés de nickel, l'arsenic et ses composés ainsi que l'acrylonitrile. Une très grande majorité des groupes politiques ont soutenu le compromis proposé par le Parlement européen.

⁽¹⁾ Institut néerlandais pour la santé publique et l'environnement (RIVM) *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention*, 2015.

⁽²⁾ Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183 du 29.6.1989, p. 1).

⁽³⁾ Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail (JO L 131 du 5.5.1998, p. 11).

⁽⁴⁾ Directive 2009/148/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail (JO L 330 du 16.12.2009, p. 28).

⁽⁵⁾ Rapport Ulvskog.

2.7. Le principal objectif de la deuxième proposition est d'adopter cinq nouvelles VLEP contraignantes. Bien que les mélanges complexes d'HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) et les huiles de moteur usagées figurent dans l'annexe qui définit le champ d'application de la directive, aucune valeur limite n'a été fixée pour ces deux substances cancérigènes. S'appuyant sur sa propre analyse, la Commission a décidé qu'aucune action ne devait être prise à ce stade pour cinq substances cancérigènes⁽⁶⁾.

3. Observations générales

3.1. Le champ d'application de la directive CM se limite actuellement aux agents cancérigènes et mutagènes; il y a lieu d'envisager une éventuelle extension aux substances qui sont toxiques pour la reproduction. Selon l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA), «les effets de l'exposition professionnelle sur le système reproducteur des hommes et des femmes peuvent se manifester sous différentes formes: modifications des taux d'hormones sexuelles, baisse de la libido et problèmes d'impuissance, troubles menstruels, ménopause prématurée, ménarche tardive, dysfonctionnement ovarien, perte de qualité du sperme, et fertilité masculine et féminine plus faible. L'exposition à des agents toxiques peut causer des dommages cellulaires directs aux spermatozoïdes et aux ovules en formation. L'exposition de la mère durant sa grossesse peut perturber le développement du fœtus [...]. L'exposition à des agents toxiques peut induire un grand nombre d'effets de grande ampleur, par exemple, la mort fœtale, un retard de croissance intra-utérin, une naissance prématurée, des malformations congénitales, un décès postnatal, des troubles du développement cognitif, des modifications de la sensibilité du système immunitaire, ou un cancer infantile. L'exposition de la mère aux produits chimiques sur le lieu de travail peut également contaminer son lait maternel. Certains produits chimiques à activité hormonale, appelés perturbateurs endocriniens, peuvent altérer les fonctions du système endocrinien et causer, par conséquent, des effets néfastes pour la reproduction, notamment réduire la qualité du sperme et endommager les tissus reproducteurs chez les hommes, et provoquer certains problèmes médicaux d'ordre gynécologique chez les femmes».

3.1.1. Dans le règlement REACH et dans plusieurs dispositions législatives spécifiques (concernant les produits cosmétiques, les biocides et les pesticides), les agents cancérigènes, mutagènes et les substances reprotoxiques sont considérés comme un seul groupe général de «substances extrêmement préoccupantes». Ils partagent certaines caractéristiques communes, notamment une très forte incidence sur la santé, la difficulté de perception des risques (puisque les conséquences de l'exposition n'apparaissent souvent qu'après une longue période de latence), la difficulté de la gestion des risques et les problèmes liés aux «effets cocktail», en cas d'exposition à deux ou plusieurs substances ou procédés. Une telle approche a été adoptée dans la législation nationale de plusieurs États membres avec le soutien de partenaires sociaux au niveau national. Le CESE invite instamment la Commission à évaluer l'impact d'une éventuelle extension du champ d'application de la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes aux substances qui sont toxiques pour la reproduction.

3.2. La stratégie de l'Union européenne contre les cancers liés au travail devrait accorder une plus grande attention aux femmes.

3.2.1. Les régimes d'exposition et les schémas de localisation des cancers peuvent varier selon qu'ils se rapportent aux hommes ou aux femmes. Le cancer du sein, par exemple, est très rare chez les hommes, tandis que c'est le cancer le plus fréquent chez les femmes. Une série d'expositions professionnelles peuvent contribuer à l'apparition du cancer du sein.

3.2.2. Le Comité demande instamment à la Commission de prendre en compte plus systématiquement l'exposition professionnelle des femmes aux agents cancérigènes lors de la révision de la directive et des amendements prévus pour 2018. De nombreux types d'activités dans lesquelles les femmes sont fortement présentes (santé, nettoyage, coiffure, etc.) comportent des expositions à des substances cancérigènes dont il est fait abstraction. Il est nécessaire de définir des critères pour l'identification et la classification des perturbateurs endocriniens qui contribuent à l'apparition de certains cancers. La prévention devrait être renforcée en ce qui concerne l'utilisation des produits cytostatiques (à savoir les agents chimiothérapeutiques) dans les professions de la santé. Bien que les radiations ionisantes ne relèvent pas du champ d'application du présent avis, le CESE insiste fermement sur la nécessité de renforcer d'autres directives, et en particulier de la directive 2013/59/Euratom.

3.3. Les parties prenantes s'accordent largement sur le rôle et l'importance des VLEP contraignantes. Ces valeurs sont capitales car elles réduisent les risques, même lorsqu'il n'existe pas de niveau d'exposition sans danger. Elles doivent être fixées à un niveau approprié, en prenant en compte les preuves scientifiques et la faisabilité.

3.3.1. Il n'existe toutefois pas de méthode uniforme pour établir les VLEP contraignantes dans l'UE. Actuellement, la Commission procède «au cas par cas». La transparence et la cohérence pourraient être largement améliorées. Certaines VLEP contraignantes sont adéquates, tandis que d'autres n'assurent pas une protection suffisante. Le CESE considère que, lorsqu'il s'agit de la santé et de vies humaines, les ambitions doivent être à la hauteur du défi.

⁽⁶⁾ Le béryllium et ses composés inorganiques, l'hexachlorobenzène (HCB), les gaz d'échappement des moteurs diesel, les fumées et poussières produites lors du traitement du caoutchouc et la 4,4'-méthylènebis(2-chloroaniline) (MOCA).

3.3.2. Il faut tenir compte également du fait que les États membres ont des approches différentes. Certains d'entre eux ont défini des VLEP contraignantes pour plus d'une centaine d'agents cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques, d'autres pour moins de dix. Le niveau de ces valeurs peut varier d'un pays à l'autre. Ces différences créent des difficultés pour les entreprises qui opèrent dans différents pays aux normes différentes, et peuvent, dans certains cas, conduire à une concurrence déloyale.

3.3.3. Le CESE estime qu'il importe dès lors que la Commission définisse, dans la directive CM, une méthodologie pour l'adoption des VLEP contraignantes. Un tel processus devrait inclure une vaste consultation des partenaires sociaux, des États membres et des autres parties prenantes, y compris les organisations non gouvernementales. Les expériences nationales contribuent à définir les bonnes pratiques. Pour le CESE, deux éléments doivent être particulièrement pris en compte:

3.3.3.1. en premier lieu, les VLEP contraignantes doivent être cohérentes, afin d'éviter une situation dans laquelle les travailleurs exposés à certaines substances soient beaucoup plus susceptibles de développer un cancer que des travailleurs exposés à d'autres substances. En Allemagne et aux Pays-Bas, les partenaires sociaux sont favorables à une approche fondée sur les risques. Celle-ci aide à la définition des VLEP contraignantes en prenant en compte le niveau de risque comme facteur déterminant d'un compromis social;

3.3.3.2. en second lieu, les VLEP contraignantes doivent être définies sur la base de preuves scientifiques. Elles doivent tenir compte de différents facteurs, tels que la faisabilité et la possibilité de mesurer les niveaux d'exposition. Afin d'aider les employeurs à hiérarchiser leurs mesures de prévention, elles devraient se référer explicitement au niveau de risque associé au niveau d'exposition.

3.4. Dans la plupart des cas, il existe une longue période de latence entre l'exposition et l'apparition du cancer. Le CESE estime dès lors qu'il est nécessaire de protéger les travailleurs exposés ou ceux qui risquent de l'être en fournissant à tous les travailleurs exposés une surveillance médicale tout au long de leur vie, dans le cadre des régimes de sécurité sociale ou des systèmes nationaux de santé.

3.5. Le CESE recommande de déployer davantage d'efforts dans le domaine des études scientifiques et statistiques. Les cancers d'origine professionnelle peuvent également être causés par le stress et des facteurs d'organisation du travail, notamment le travail posté. Il convient d'accorder une attention et un financement accrus à la recherche des conséquences et des synergies potentielles découlant d'une exposition combinée à différents facteurs tels que par exemple les agents chimiques et biologiques ou physiques, ou les produits chimiques et l'organisation du travail.

3.6. Le CESE fait valoir que renforcer le contrôle de la mise en œuvre et de l'application de la directive CM est l'une des principales tâches à mener à bien en matière de protection des travailleurs contre l'exposition à des agents cancérigènes, à des agents mutagènes et à des substances reprotoxiques sur le lieu de travail. Les États membres devraient veiller à ce que les services d'inspection du travail disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour mener à bien leurs tâches et aider les entreprises, et en particulier les PME, à se conformer à ces nouvelles dispositions. Ils devraient renforcer leur coopération avec l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, laquelle a développé différents outils susceptibles d'améliorer la qualité de la prévention sur le lieu de travail. L'un de ceux-ci est l'outil interactif d'évaluation des risques en ligne (OiRA), une plateforme web qui permet la création d'outils d'évaluation des risques pour les différents secteurs, dans toutes les langues, de manière aisée et standardisée.

4. Observations spécifiques

4.1. La deuxième proposition de directive CM introduit des VLEP contraignantes pour cinq nouvelles substances cancérigènes.

4.1.1. *L'épichlorohydrine (ECH)* est un agent cancérigène sans valeur seuil. Le nombre de travailleurs exposés dans l'UE s'élève à 43 813. La Commission propose une VLEP contraignante de 1,9 mg/m³. Quinze États membres devront introduire (7) ou actualiser (8) leur VLEP pour la réduire à 1,9 mg/m³. Il est estimé qu'environ 69 % des travailleurs exposés travaillent dans ces quinze États membres et bénéficieraient, par conséquent, d'une meilleure protection juridique suite à l'introduction de cette VLEP contraignante. Le CESE estime que la valeur proposée contribuerait à réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

4.1.2. *Le dibromure d'éthylène (EDB)* est un agent cancérigène génotoxique sans valeur seuil. L'on estime que moins de 8 000 travailleurs de l'Union européenne sont susceptibles d'être exposés au 1,2-dibromoéthane. La Commission propose une VLEP contraignante de 0,8 mg/m³ (0,1 ppm). Vingt États membres devront introduire (11) ou actualiser (9) leur VLEP pour la réduire à 0,8 mg/m³. Il est estimé qu'environ 81 % des travailleurs exposés travaillent dans ces vingt États membres et bénéficieraient, par conséquent, d'une meilleure protection juridique suite à l'introduction de cette VLEP contraignante. Les coûts supplémentaires pour les entreprises (notamment les micro- et petites entreprises) devraient être très faibles. Le CESE estime que la valeur proposée contribuerait à réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

4.1.3. Le *dichlorure d'éthylène* (EDC) est classé comme un agent cancérigène de catégorie 1B, selon le règlement CLP. Moins de 3 000 travailleurs sont potentiellement exposés en Europe ⁽⁷⁾. La Commission propose une VLEP contraignante de 8,2 mg/m³ (2 ppm). Vingt-trois États membres devront introduire (5) ou actualiser (18) leur VLEP pour la réduire à 2 ppm. L'on prévoit ainsi qu'une grande proportion des travailleurs exposés pourrait retirer des avantages d'une meilleure protection juridique. Le CESE estime que la valeur proposée contribuerait à réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

4.1.4. La *4,4'-méthylènedianiline* (MDA) est un agent cancérigène génotoxique. Il est estimé qu'environ 70 à 140 personnes sont exposées à de l'air ambiant contenant de la MDA dans l'industrie chimique. Le nombre de personnes concernées par la pénétration cutanée est considérablement plus élevé et devrait se situer dans une fourchette comprise entre 390 000 et 3,9 millions de travailleurs ⁽⁸⁾. La Commission propose une VLEP contraignante de 0,08 mg/m³. Vingt-trois États membres devront introduire (12) ou actualiser (11) leur VLEP pour la réduire à 0,08 mg/m³. Le CESE estime que la valeur proposée contribuerait à réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

4.1.5. Le *trichloroéthylène* (TCE) est classé comme agent cancérigène du groupe 2A par le Centre international de recherche sur le cancer (ci-après «le CIRC») et comme agent cancérigène de catégorie 1B dans l'UE en vertu du règlement CLP. Il est estimé qu'environ 74 000 travailleurs dans l'Union européenne sont potentiellement exposés au TCE. La Commission propose de combiner une VLEP contraignante de 54,7 mg/m³ (10 ppm) et une limite d'exposition de courte durée de 164,1 mg/m³ (30 ppm). Parmi les vingt-deux États membres qui disposent déjà d'une VLEP contraignante nationale pour le TCE, seize ont également adopté une limite d'exposition de courte durée. Dix-sept États membres devront introduire (6) ou actualiser (11) leur VLEP contraignante pour la réduire à 54,7 mg/m³ (10 ppm). Il est estimé que près de 74 % des travailleurs exposés travaillent dans ces dix-sept États membres et bénéficieraient, par conséquent, d'une meilleure protection juridique grâce à l'introduction de cette VLEP. Le CESE constate qu'une VLEP contraignante plus basse pour le trichloroéthylène a été mise en application dans un certain nombre d'États membres et qu'elle est soutenue par les organisations patronales et les syndicats. Au niveau de l'UE, une VLEP contraignante plus stricte devrait être envisagée afin de réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

4.2. Bien que les mélanges complexes d'*hydrocarbures aromatiques polycycliques* (HAP) et les huiles de moteur usagées figurent dans l'annexe qui définit le champ d'application de la directive, aucune valeur limite n'a été fixée pour ces deux agents cancérigènes.

4.2.1. Les mélanges complexes d'*hydrocarbures aromatiques polycycliques* (HAP), avec le benzo[a]pyrène comme indicateur. Les HAP forment une vaste catégorie de composés organiques. Le CESE estime que la mesure proposée contribuerait à réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

4.2.2. *Huiles minérales telles que les huiles de moteur usagées*. L'exposition aux huiles minérales telles que les huiles de moteur usagées peut provoquer le cancer de la peau. Le nombre de travailleurs exposés est estimé à 1 million, employés principalement dans le domaine de l'entretien et de la réparation des véhicules à moteur. Le CESE estime que la mesure proposée contribuerait à réduire la charge que représente le cancer lié au travail.

5. Autres substances ou procédés à ajouter

5.1. *Formaldéhyde*. La Commission n'a pas proposé de VLEP contraignante pour le formaldéhyde. En 2009, le CIRC a conclu qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve établissant un lien de cause à effet entre le formaldéhyde et la leucémie myéloïde chez l'homme. Les informations disponibles sur le formaldéhyde sont suffisantes pour déterminer une VLEP axée sur la santé, une moyenne pondérée dans le temps (MPT) pour une durée de huit heures et une limite d'exposition de courte durée. Sur la base des données disponibles, le CSLEP a établi une valeur limite d'exposition professionnelle de 0,3 ppm (MPT — 8 heures) et une limite d'exposition de courte durée de 0,6 ppm. À la suite de cela, le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail a également décidé de recommander cette valeur limite à la Commission. En 2016, les partenaires sociaux européens ont demandé à la Commission d'inclure les valeurs basées sur la santé proposées par le CSLEP comme VLEP contraignantes pour cette substance chimique ⁽⁹⁾. Le CESE souscrit à cette position commune et estime qu'une VLEP contraignante doit être adoptée.

⁽⁷⁾ Données de 2009.

⁽⁸⁾ Institut de médecine (IOM, rebaptisé HDM en 2016), projet de recherche P937/9 sur la 4,4'-méthylènedianiline, mai 2011.

⁽⁹⁾ L'EPF, le CES, l'ACEA, l'ETRMA, Formacare et l'EPRA, «Demande d'inclusion du formaldéhyde dans l'annexe III de la directive 2004/37/CE sur les agents cancérigènes et mutagènes», 15 juillet 2016.

5.2. *Les gaz d'échappement des moteurs diesel.* En 2012, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé toutes les émissions de gaz d'échappement des moteurs diesel dans la catégorie 1 des agents cancérogènes (agents cancérogènes reconnus pour l'homme). Selon la Commission, plus de trois millions de personnes dans l'Union européenne sont exposées à des émissions de gaz d'échappement de moteurs diesel sur leur lieu de travail. Le nombre total de travailleurs exposés à ces gaz pendant au moins une partie de leur carrière professionnelle s'élevait à douze millions en 2010, et pourrait atteindre vingt millions d'ici 2060. L'analyse d'impact de la Commission indique que l'absence de législation interdisant l'exposition aux gaz d'échappement des moteurs diesel au travail provoquera 230 000 décès dans l'UE entre 2010 et 2069.

5.2.1. Le principal argument avancé par la Commission pour exclure les gaz d'échappement des moteurs diesel de l'annexe I et de l'annexe III de la directive CM est la difficulté de trouver une définition juridique permettant de faire la distinction entre les nouveaux moteurs et les moteurs plus anciens. De l'avis du CESE, l'objectif de la directive n'est pas de définir des normes techniques pour les moteurs, mais d'établir une définition juridique pour les gaz d'échappement des moteurs diesel en tant que processus cancérogènes, sur la base de preuves scientifiques et de l'évaluation du CIRC. Sur le lieu de travail les travailleurs sont susceptibles d'être exposés à des fumées d'échappement de moteurs diesel de plusieurs moteurs dont les normes d'exposition diffèrent. D'autres facteurs sont également importants pour caractériser l'exposition: les températures de combustion et l'entretien et le nettoyage des moteurs. L'on pourrait définir une VLEP contraignante qui tienne compte de la concentration du carbone élémentaire dans l'air. Le CESE estime qu'il convient de tenir compte des conclusions du CSLEP selon lesquelles «bien que les données toxicologiques soient favorables à l'instauration d'un seuil (éventuellement égal ou inférieur à 0,02 mg DEP/m³, ce qui correspond à 0,015 mg EC/m³), les données épidémiologiques suggèrent qu'il y a déjà un risque significatif de cancer à ce niveau d'exposition et même en-deçà. Dès lors, une limite d'exposition professionnelle protégeant suffisamment les travailleurs ne peut être établie sur la base des données et des analyses actuellement disponibles. Les données toxicologiques et épidémiologiques humaines continuent toutefois à être récoltées et évaluées»⁽¹⁰⁾.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Avis du CSLEP n° 403, 2016.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action européen de la défense»

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Rapporteur: **Christian MOOS**Corapporteur: **Jan PIE**

Consultation	27 janvier 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Commission consultative des mutations industrielles (CCMI)
Adoption par la CCMI	7 avril 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	104/1/7
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE défend la création d'une Union européenne de la défense (UED) et soutient le plan d'action européen de la défense, y compris la création d'un Fonds européen commun en matière de défense.

1.2. Le CESE réclame l'accomplissement de progrès significatifs sur le plan qualitatif dans la coopération européenne en matière de défense, car la fragmentation excessive du marché et de l'industrie de la défense a pour conséquence une allocation inefficace des ressources, des chevauchements de compétences, un manque d'interopérabilité et des lacunes technologiques.

1.3. Le CESE approuve l'objectif d'autonomie stratégique en ce qui concerne les capacités et les technologies critiques mises en évidence. L'OTAN demeure le fondement de la défense collective européenne.

1.4. L'UE se doit de continuer à mener une diplomatie essentiellement préventive et multilatérale. Les moyens militaires sont toutefois un élément important de la mise en œuvre de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.

1.5. Le CESE constate qu'une condition indispensable du développement des capacités de défense communes est de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne, y compris une main-d'œuvre hautement qualifiée.

1.6. Le CESE est résolument favorable à ce que les PME bénéficient d'une attention particulière, y compris dans le domaine de la recherche et du développement à des fins de défense.

1.7. Les fonds de l'Union européenne peuvent stimuler l'innovation dans des domaines technologiques où il est devenu difficile, voire impossible, d'opérer une distinction claire entre objectifs militaires et civils.

1.8. Toutefois, le CESE rejette l'ouverture, à des fins de défense au sens strict, des fonds existants qui servent des objectifs économiques ou sociaux. Les objectifs du règlement EFSI, les Fonds ESI et le programme COSME, de même que les investissements de la BEI, s'inscrivent dans des perspectives non militaires.

1.9. Le CESE rejette l'idée de constituer une provision spéciale visant à allouer des ressources budgétaires nationales à la défense, au titre du pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci doit être pris en considération dans le contexte de l'approfondissement de l'UEM et non dans un seul et unique secteur. Les dépenses en matière de défense ne peuvent déstabiliser les finances publiques.

1.10. Le CESE appuie la création d'un Fonds de défense disposant de volets distincts pour la recherche et les capacités. Par contre, le budget de l'UE doit être augmenté, car le volet «recherche» de ce Fonds pour la défense ne peut pas être financé au détriment de la recherche dans d'autres secteurs. En ce qui concerne le volet des capacités, le CESE est partisan d'un financement qui repose exclusivement sur des contributions nationales. L'acquisition d'équipements de défense par les États membres ne peut être financée au titre du budget de l'Union.

1.11. Le CESE accueille favorablement la création d'un comité de coordination. Les décisions finales au sein de ce comité devraient être du ressort de responsables politiques civils.

1.12. Le CESE soutient la Commission lorsqu'elle appelle à une application intégrale des directives ⁽¹⁾ sur la passation des marchés publics et les transferts des équipements de défense à l'intérieur de l'Union. Il reste encore beaucoup à accomplir, notamment, pour qu'il soit fait un meilleur usage de la directive sur les transferts.

1.13. Le CESE est favorable au développement de normes communes, tant pour les armements que pour les équipements à double usage, tout en évitant de faire double emploi avec celles qui existent déjà, notamment celles de l'OTAN.

1.14. Les exportations d'armes devraient être limitées aux partenaires stratégiques et aux alliés, et faire l'objet d'un contrôle démocratique vigilant.

2. Observations générales

2.1. L'Europe est confrontée, dans son voisinage, à une série de conflits, comme la guerre civile en Syrie, qui ont notamment eu pour conséquences directes les déplacements de populations qui ont eu lieu en 2015-2016 à l'échelle de la planète. L'annexion de la Crimée par la Russie et son implication dans le conflit armé de l'Est de l'Ukraine ont constitué une violation de l'intégrité territoriale d'un État indépendant et, partant du droit international. L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient restent des régions instables, dont les États sont menacés de déliquescence. Par ailleurs, tout comme ce même Moyen-Orient, l'Europe ne semble plus faire figure de composante essentielle dans la politique de sécurité des États-Unis. Elle est confrontée à un risque grandissant d'être reléguée à la marge des affaires du monde et d'apparaître comme un fardeau aux yeux de ses partenaires transatlantiques.

2.2. Eu égard à cette conjoncture géostratégique et aux évolutions sur le plan sécuritaire, l'Europe se doit de renforcer ses capacités en matière de sécurité et de défense. Il est primordial de déterminer précisément les objectifs stratégiques communs de l'Union, ce qui n'a toujours pas été fait et devrait l'être au plus tôt. Il s'agit là d'une condition préalable indispensable au recensement des capacités communes et nationales nécessaires qui doivent aller de pair avec une base européenne industrielle, technologique et de défense.

2.3. Le CESE attire l'attention sur les demandes ⁽²⁾ qu'il a déjà exposées dans ses avis CCMI/116 (2013) et CCMI/100 (2012). La stratégie globale de l'UE ⁽³⁾ et le plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense ⁽⁴⁾ offrent également d'importantes perspectives à cette fin. De l'avis du CESE, il est urgent qu'ils soient mis en œuvre d'une manière qui soit cohérente avec les dispositions de la déclaration commune UE-OTAN de juillet 2016, ainsi qu'avec le principe de la sécurité collective, des Nations unies.

2.4. Le CESE considère que l'optimisation des capacités européennes de prévention civile et de défense militaire constitue une question urgente pour garantir la liberté et la paix en Europe, pour diffuser la stabilité dans le voisinage de l'UE, dans l'esprit de ses valeurs tels que les droits humains fondamentaux et avoir la capacité d'épauler avec succès les actions de maintien de la paix des Nations unies.

2.5. En conséquence, le CESE demande en outre que soit conférée une qualité nouvelle à la coopération européenne en matière de défense. Il défend la création d'une union européenne de la défense (UED) dans le cadre du «mécanisme de coopération structurée permanente» de l'UE, expressément prévu à cette fin par les articles 42, paragraphe 6, et 46 du traité sur l'Union européenne, et il salue le plan d'action européen de la défense, notamment la création d'un Fonds européen de la défense commun aux États membres, qui constitue un jalon important dans cette voie.

⁽¹⁾ Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté (JO L 146 du 10.6.2009, p. 1); directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (JO L 216 du 20.8.2009, p. 76).

⁽²⁾ Voir également les avis du CESE sur le thème *Industrie de la défense: aspects industriels, novateurs et sociaux* (JO C 299 du 4.10.2012, p. 17) et sur la *Stratégie visant à renforcer le secteur européen de la défense* (JO C 67 du 6.3.2014, p. 125).

⁽³⁾ Avis du CESE sur *La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE* (avis d'initiative) (JO C 264 du 20.7.2016, p. 1).

⁽⁴⁾ Conclusions du Conseil européen sur la sécurité et la défense (14149/16), 14 novembre 2016.

2.6. Le CESE rejoint la critique formulée par la Commission à l'égard de la fragmentation excessive du marché qui a pour conséquence une inefficacité dans l'allocation des ressources, des chevauchements de compétences, un manque d'interopérabilité et des lacunes technologiques.

2.7. Une pression s'exerce sur la plupart des États membres de l'UE pour qu'ils procèdent à l'assainissement des budgets de leurs pouvoirs publics, si bien qu'une utilisation inefficace de fonds publics est devenue quasi impossible à justifier. Aussi le CESE lance-t-il un appel pour une mise en œuvre énergique des approches collaboratives. Aux yeux du CESE, cette coopération accrue dans les domaines prioritaires mentionnés par la Commission ne constitue qu'un premier pas.

2.8. Le CESE approuve l'objectif d'autonomie stratégique en ce qui concerne les capacités et les technologies critiques mises en évidence. L'OTAN reste la pierre angulaire de la sécurité et de la défense commune européennes, comme la déclaration commune UE-OTAN l'a répété. À cet égard, il importe que tous les membres de l'OTAN remplissent leurs obligations.

2.9. Le CESE constate que tous les éléments du plan d'action ne sont pas neufs, mais se félicite de la création du Fonds de la défense. Cet élément est toutefois dans une large mesure tributaire de la volonté politique de consacrer des fonds supplémentaires provenant des budgets nationaux. Le CESE exprime des doutes quant à la volonté de certains États membres d'œuvrer en ce sens. En outre, la Commission doit redoubler d'efforts en vue de présenter une feuille de route pour une sécurisation globale du régime d'approvisionnement à l'échelle de l'Europe et assurer l'exécution adéquate des deux directives en matière de défense.

2.10. La feuille de route de Bratislava⁽⁵⁾ indique certes la bonne voie mais ne fait que recycler des plans anciens dans le domaine de la défense. Elle pêche en particulier par manque de cohérence stratégique et insiste de manière excessive sur le défi que posent aujourd'hui la crise migratoire et la protection des frontières extérieures de l'Union. Si les mouvements de population à grande échelle sont effectivement liés à des défis en matière de sécurité, il n'est toutefois pas possible, une fois qu'ils sont apparus, d'y apporter une solution par des moyens militaires.

2.11. Créer et développer un marché intérieur de la défense constitue un préalable obligé pour développer des capacités communes en la matière. Le CESE est d'avis qu'il n'est pas possible de renforcer la base industrielle européenne sans également aborder la question des compétences. Les industries de la défense travaillent en permanence à la pointe de la technologie et ont dès lors besoin d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. L'initiative «Compétences» de la Commission européenne mentionnée dans le plan d'action concernant la diplomatie énergétique traite de cette question et est donc extrêmement bienvenue.

2.12. De surcroît, des investissements supplémentaires et une coopération renforcée dans cette branche d'activité contribuent également à préserver les emplois existants et à en créer d'autres. Ce n'est toutefois pas la lutte contre le chômage qui devrait motiver au premier chef les décisions en matière d'investissements dans la défense. Le chômage doit reculer autrement que par l'intermédiaire de l'armement. Il conviendrait que le renforcement des capacités européennes de défense procède exclusivement d'une réflexion stratégique et d'une évaluation approfondie des besoins de l'Europe en matière de protection et de capacité à conclure des alliances. Ceci ne peut compromettre les finances publiques. L'UE se doit de continuer à mener une diplomatie essentiellement préventive et multilatérale. Les moyens militaires servent cependant avant tout à mettre en œuvre les priorités concernant la politique de sécurité et de défense dans le cadre de la stratégie globale de l'Union.

2.13. Le CESE partage l'idée que la recherche en matière de défense peut également avoir des effets positifs sur le développement de technologies à usage civil et inversement.

2.14. La distinction stricte entre domaines militaire et civil est de plus en plus difficile à opérer dans le domaine des cyberattaques, ainsi que concernant la sécurité interne et la sécurité externe, qui sont devenues de plus en plus interdépendantes.

2.15. Le CESE souligne que la recherche, par exemple dans les technologies de la cybersécurité, peut servir des objectifs civils ou de défense, et l'on pourrait citer bien d'autres exemples. Il va donc sans dire que ce type d'innovation et d'évolution peut et doit être financé notamment par les programmes européens existants tels que le programme Horizon 2020. Toutefois, la recherche dans le domaine de la défense au sens strict, conçue comme telle, doit faire l'objet d'un traitement distinct.

2.16. Le CESE est favorable à ce que soient créés en Europe une industrie de la défense plus étroitement intégrée et un marché commun de la défense. L'objectif ne devrait pas se limiter aux principaux pays producteurs. Dans la mise en œuvre de la recherche et des projets en matière de défense, il conviendrait d'utiliser les capacités existantes d'autant de pays qu'il est pertinent de le faire, afin de stimuler la mobilisation pour la cause commune.

⁽⁵⁾ Programme de travail présenté par le Conseil européen, la présidence du Conseil et le président de la Commission lors de la réunion des 27 chefs d'État et de gouvernement du 16 septembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

2.17. Le CESE rejette l'idée d'ouvrir à des objectifs ressortissant à la défense des fonds existants qui obéissent à des finalités économiques et sociales et de faire entrer le traitement des dépenses de défense dans le cadre défini par le pacte de stabilité et de croissance. Il est favorable au lancement d'un Fonds européen de la défense voué exclusivement à la recherche et au développement en la matière et à la constitution de capacités militaires. Dans le même temps, il conviendrait que ledit Fonds soit clairement distinct du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) et qu'il ne prévoit pas d'exceptions telles que les «opérations ponctuelles» mentionnées dans le pacte de stabilité et de croissance.

2.18. Le CESE demande que, pour toutes les composantes d'une future union de la défense, le Parlement européen soit pleinement associé à la démarche et qu'un dialogue permanent soit mené entre les responsables politiques, les militaires et la société civile. En tant qu'instance consultative de l'UE et représentant de toutes les grandes organisations de la société civile européenne, le CESE doit jouer un rôle de partie prenante de premier plan en matière de politique de défense.

3. Observations particulières

3.1. Création d'un Fonds européen de la défense

3.1.1. Le CESE apporte son appui à l'idée de créer un Fonds européen de la défense, comportant un volet consacré à la recherche et un autre pour les capacités, qui devront être pleinement opérationnels à partir de 2020.

3.1.2. Le CESE est favorable à ce que chacun de ces deux volets bénéficie de sources de financement distinctes. Celui concernant la recherche en matière de défense ne doit toutefois pas être doté au détriment de celle qui est menée dans d'autres secteurs. En ce qui concerne le volet des capacités, le CESE est partisan d'un financement qui repose exclusivement sur des contributions nationales. Tant que l'Union ne disposera pas de rentrées propres susceptibles de variations, c'est aux États membres qu'il incombera de prévoir l'acquisition des capacités militaires des forces armées. Pour cette raison, le budget de l'UE ne devrait pas servir à l'acquisition d'équipements nationaux au moyen du volet «capacités» du fonds de défense prévu.

3.1.3. Le CESE accueille favorablement le comité de coordination prévu. Toutefois, les prises de décision au sein de ce comité devraient relever uniquement des responsables politiques. Les représentants militaires, industriels et de la société civile pourraient intervenir en tant que conseillers. Il conviendrait par ailleurs que le Parlement européen y dispose d'un siège.

3.1.4. Le rôle de la Commission dans le cofinancement de projets devrait se limiter au volet de la recherche. Il conviendrait également qu'elle élabore dans cette perspective un programme particulier et bien distinct de recherche de l'UE en matière de défense pour l'après-2020 ⁽⁶⁾. Le CESE donne son assentiment à l'idée de confier l'exécution du programme à l'Agence européenne de défense (AED).

3.1.5. Le CESE marque son approbation en ce qui concerne les contrats d'achats publics avant commercialisation, le but étant de réduire, pour les entreprises concernées les gros risques sur investissement inhérents à cette industrie.

3.1.6. Il y aurait lieu de tirer parti des synergies possibles entre la recherche du domaine civil et celle du secteur militaire mais l'aide aux activités de recherche civile par les fonds de l'UE (Horizon 2020) ne devrait pas être orientée vers des objectifs militaires, au détriment d'autres secteurs.

3.1.7. Le CESE exprime son adhésion à la mise en commun des fonds nationaux pour l'acquisition de nouvelles capacités de défense. Il semble peu probable que l'objectif annuel conjoint de 5 milliards d'euros pour le volet des capacités soit suffisant. Le Comité estime qu'il serait utile d'effectuer des études préparatoires afin d'examiner ce montant de référence, comme prévu dans le plan d'action. Pour le CESE, le critère à utiliser pour déterminer le niveau annuel de financement commun doit être de pouvoir atteindre l'objectif de créer de plus fortes synergies, d'alléger la pression budgétaire et de conforter les capacités de défense.

3.1.8. Le CESE marque son soutien à la configuration du volet «capacités», tel qu'exposé par la Commission, à savoir une structure faitière d'encadrement, ainsi qu'aux règles sur le financement commun et le second niveau, reprenant des projets spécifiques d'États membres qui mènent une coopération. Il est opportun que les projets soient chacun clairement définis, du point de vue qualitatif et quantitatif, et qu'ils soient financièrement indépendants les uns des autres.

3.1.9. Le Comité approuve le développement d'une structure de capital permanente pour le volet des capacités. Ce sont les États membres qui, en tant qu'actionnaires, doivent en assumer la responsabilité. Le CESE rejette l'idée que des ressources budgétaires nationales soient allouées à cette fin au titre du pacte de stabilité et de croissance.

⁽⁶⁾ Rapport du Parlement européen sur «L'Union européenne de la défense», 2016/2052(INI).

3.1.10. Le CESE rappelle que le budget de l'Union, conformément à l'article 41 du traité sur l'Union européenne, ne peut servir au financement d'opérations militaires. S'écarter de ce principe entrerait également en contradiction avec le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres (article 42, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne).

3.2. *Favoriser les investissements dans les chaînes d'approvisionnement de la défense*

3.2.1. Le CESE est résolument favorable à ce que les PME bénéficient d'une attention particulière, y compris dans le domaine de la recherche et du développement à des fins de défense. L'EFSD, les Fonds ESI et le programme COSME ne doivent pas être utilisés en priorité pour les dépenses militaires. En effet, les objectifs du règlement EFSD, les Fonds ESI et le programme COSME ainsi que les investissements de la BEI ne sont pas destinés à des fins militaires. Qui plus est, l'utilisation de ces fonds à de telles fins risquerait d'entraîner de nouveaux doubles emplois et d'accroître la fragmentation du marché de la défense.

3.2.2. L'UE a besoin d'une défense solide et durable, d'une base industrielle et technologique, et le défi consiste donc à équilibrer la volonté de l'UE de financer cette base sans dépendance indésirable à l'égard des exportations. Les exportations d'armes devraient être limitées aux partenaires et alliés stratégiques, et ne devraient pas être motivées par d'autres considérations économiques susceptibles de contribuer à alimenter les conflits dans d'autres parties du monde. Certains alliés suscitent d'ailleurs de graves préoccupations à l'heure actuelle. Les exportations d'armes devraient dès lors faire l'objet d'un contrôle démocratique vigilant.

3.2.3. Le CESE approuve le soutien aux pôles régionaux d'excellence. Il devrait s'effectuer par le truchement du volet consacré à la recherche et du programme spécifique de l'UE qui doit être créé.

3.3. *Renforcer le marché unique de la défense*

3.3.1. Le CESE demande que soit élaborée pour le secteur de la défense une politique industrielle européenne bien pensée, tenant compte de ses caractéristiques particulières en matière d'obligations gouvernementales et de financement public. Par conséquent, il soutient la Commission lorsqu'elle appelle à une application intégrale des directives⁽⁷⁾ sur la passation des marchés publics et les transferts des équipements de défense à l'intérieur de l'Union.

3.3.2. En vertu de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres peuvent, s'il est nécessaire de le faire pour protéger leurs intérêts vitaux en matière de sécurité, exempter des règles prévues les contrats de défense et de sécurité. Grâce aux deux directives 2009/81/CE et 2009/43/CE, cette exclusion peut maintenant être réduite au strict minimum. Le CESE reprend à son compte l'analyse déplorant qu'une partie fort importante des marchés publics d'équipements militaires ne soit toujours pas soumise aux règles de l'UE pour la passation de ces marchés et il voit là un gisement d'économies, qui pourraient être investies plus efficacement sous l'égide du Fonds européen de la défense.

3.3.3. Le CESE est favorable à une procédure simplifiée de licence, sous la forme de licences générales pour les transferts de produits liés à la défense au sein du marché unique. Aussi le Comité se félicite-t-il que soit annoncée la publication d'un guide d'interprétation et de recommandations. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire, notamment, pour qu'il soit fait un meilleur usage de la directive sur les transferts.

3.3.4. Le CESE se félicite également des études portant sur la sécurité de l'approvisionnement en matières premières, entreprises dans le cadre de la stratégie en la matière, ainsi que sur les mesures de substitution pour celles dont la situation est critique, tout en regrettant que la Commission européenne ait renoncé à la mission qui lui avait été confiée en décembre 2013 d'élaborer une feuille de route pour un régime de sécurité de l'approvisionnement à l'échelle de l'UE, qui pourrait également enclencher une mise en œuvre politiquement ambitieuse de la directive sur les transferts.

3.3.5. Le CESE adhère à l'idée qu'un des objectifs essentiels du plan d'action devrait être d'aboutir à un marché unique fonctionnel dans le domaine des équipements de défense. Une union de la défense n'est pas concevable sans accès transfrontière aux marchés et sans chaînes d'approvisionnement ouvertes. Il s'impose en particulier que les PME, qui assurent les grandes innovations dans ce domaine, puissent accéder aux appels d'offres.

3.3.6. Le CESE est favorable au développement de normes communes et à l'instauration d'une interopérabilité complète, tant pour les armements que pour les équipements à double usage, tout en évitant de faire double emploi avec les normes existantes, notamment celles de l'OTAN. Une feuille de route afférente avait déjà été envisagée pour 2014⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Voir note de bas de page 1.

⁽⁸⁾ Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7. Le CESE soutient le développement, à l'intention de l'UE et des pouvoirs publics nationaux, de services de communication satellitaire qui soient fiables, sûrs et efficaces quant à leur coût, ainsi que l'investissement dans l'astronautique européenne.

3.3.8. Le CESE a conscience que la relation entre utilisation civile et utilisation militaire du système Copernicus doit être tirée au clair et que le secteur militaire constitue un partenaire essentiel de l'Agence spatiale européenne (ASE), tant comme codéveloppeur que comme utilisateur. Des synergies utiles pourraient être développées en la matière. L'utilisation de Copernicus doit toutefois faire l'objet d'une évaluation commune, sous l'angle politique, scientifique et militaire. Les militaires ne peuvent représenter un fardeau pour la politique spatiale de l'UE, ni affecter l'utilisation civile du système.

3.3.9. Le CESE prend résolument parti pour le renforcement des capacités dans le domaine de la cybersécurité et de la défense, ainsi que pour une coopération entre le civil et le militaire au titre de la stratégie de cybersécurité de l'UE ⁽⁹⁾.

3.3.10. Le CESE appuie les approches communes visant à promouvoir la sécurité maritime dans le domaine tant civil que militaire, ainsi que l'optimisation des capacités de surveillance interopérables.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace ouvert» [JOIN(2013) 1 final]; conclusions du Conseil relatives à la communication conjointe de la Commission et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé (11357/13).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un plan pluriannuel applicable aux stocks de petits pélagiques de la mer Adriatique et aux pêcheries exploitant ces stocks»

[COM(2017) 97 final — 2017/0043 (COD)]

(2017/C 288/09)

Rapporteur: **Emilio FATOVIC**

Consultation	Parlement européen, 1 ^{er} mars 2017 Conseil, 4 avril 2017
Base juridique	Articles 43, paragraphe 2, 114, paragraphe 1, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	24 janvier 2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	17 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	187/0/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE convient de la nécessité mise en avant par la CGPM-FAO ⁽¹⁾ d'intervenir pour protéger les stocks de petits pélagiques appauvris par la surpêche et partage l'objectif général de mettre en œuvre dès que possible un système de pêche durable et d'atteindre le rendement maximum durable ⁽²⁾ en cohérence avec la politique commune de la pêche (PCP) ⁽³⁾.

1.2. Le Comité soutient le choix de la Commission de recourir à un règlement pour établir un programme pluriannuel de conservation des stocks de petits pélagiques ayant pour but d'uniformiser les règles applicables et de renforcer les processus de gouvernance.

1.3. Le CESE, tout en partageant les objectifs de protection de l'environnement et de la biodiversité, estime que la proposition de la Commission est incomplète et contradictoire à de nombreux égards. Ces problèmes sont la conséquence naturelle d'une série de contradictions de la PCP qui avaient déjà été mises en lumière par le Comité dans ses avis précédents ⁽⁴⁾. En particulier, le CESE se déclare fortement préoccupé par l'éventualité que la proposition à l'examen, si elle n'est pas correctement complétée et reformulée, puisse mettre en péril la réalisation des objectifs environnementaux et causer de graves préjudices aux entreprises et aux travailleurs du secteur ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Commission générale des pêches pour la Méditerranée.

⁽²⁾ Le rendement maximum durable (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) est la quantité maximale de poissons pouvant être capturés pendant une période indéterminée sans porter préjudice au stock. Ce principe est une pierre angulaire de la politique commune de la pêche (PCP).

⁽³⁾ Règlement (UE) n° 1380/2013.

⁽⁴⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183).

⁽⁵⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture», (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183), paragraphe 1.17: «Le CESE déplore que la dimension sociale, envisagée dans toutes les phases de la pêche et de l'aquaculture (production, transformation et commercialisation), ne soit pas présente dans la proposition sous la forme de mesures concrètes destinées à améliorer les conditions de vie et de travail; il considère qu'il convient d'encourager la participation des partenaires sociaux au niveau approprié.»

1.4. Le Comité considère que le modèle de gestion proposé par la Commission, qui repose sur la fixation de possibilités annuelles de pêche par le Conseil, n'est pas adaptable aux caractéristiques biologiques des petits pélagiques de l'Adriatique et à la multiplicité des pêches ⁽⁶⁾ dans cette zone, aux techniques de pêche, aux types de navires et équipages (petite pêche artisanale) ⁽⁷⁾, ni au nombre et à la taille des ports. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Comité estime que la proposition du conseil consultatif régional pour la mer Méditerranée (MEDAC) ⁽⁸⁾ d'un renforcement des mesures de gestion de l'effort de pêche selon une approche dite de «feux de signalisation» est plus appropriée sur le fond et sur la forme, dès lors qu'elle fait l'objet d'un vaste consensus dans l'ensemble de la société civile organisée.

1.5. Le Comité note avec surprise que la proposition de la Commission ne repose pas sur une évaluation approfondie d'impact économique et social ⁽⁹⁾. Cette lacune est aggravée par le fait que le secteur de la pêche dans la région méditerranéenne est en crise depuis plus de vingt ans ⁽¹⁰⁾ et que de nouvelles règles strictes n'ayant pas fait l'objet d'une réflexion appropriée risquent de porter un coup fatal au secteur. Par ailleurs, le Comité constate l'absence totale de mesures visant à accompagner financièrement et/ou à assurer la reconversion des entreprises et des travailleurs face à la proposition de réduire les captures de sardines et anchois bien que celles-ci représentent une ressource fondamentale pour l'économie des petites communautés locales (nombre d'entre elles insulaires) et des secteurs connexes ⁽¹¹⁾.

1.6. Le Comité, en conséquence, appelle de ses vœux une participation en temps utile de la DG Emploi et l'activation des processus de dialogue social sectoriel à travers la consultation du Comité de dialogue social de la pêche maritime (EUSDD) afin d'identifier les mesures les plus appropriées pour compenser les effets économiques et sociaux de la proposition. À cet égard, le CESE estime que le FEAMP est l'instrument financier le plus adéquat pour soutenir les entreprises et les travailleurs dans la transition vers une pêche durable. Le Comité est également d'avis que la reconversion d'entreprises dans le tourisme de pêche (économie bleue ⁽¹²⁾) ou l'aquaculture ⁽¹³⁾ peut certainement constituer une alternative viable, mais que cela ne peut en aucun cas aller à l'encontre du principe selon lequel la pêche traditionnelle, eu égard en premier lieu aux caractéristiques biologiques des poissons (par exemple à leur besoin d'espace), ne peut être ni restreinte ni supprimée.

1.7. Le Comité, en raison des importantes répercussions de la mesure sur le plan environnemental, économique et de l'emploi, estime que le nouveau plan de gestion de la pêche ne peut être établi au moyen d'actes délégués, et demande qu'il soit immédiatement explicité par la Commission de manière claire et transparente, dans l'intérêt de tous les acteurs concernés ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183), paragraphe 1.6: «Le CESE soutient la proposition d'établir des plans pluriannuels avec l'objectif de maintenir ou restaurer, dans la mesure du possible, tous les stocks halieutiques au-dessus des niveaux permettant de produire le RMD d'ici 2015. Cet objectif, quoique louable, est difficile à réaliser dans le cas des pêcheries mixtes; aussi le CESE demande-t-il à la Commission de prévoir des solutions pratiques pour résoudre les problèmes qui peuvent apparaître dans ces pêcheries.»

⁽⁷⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183), paragraphe 1.19: «Le CESE estime qu'il est trop simpliste de définir la pêche artisanale en se basant uniquement sur le critère de la longueur des navires, et que cela assimile de fait une partie énorme de la flotte artisanale à la pêche industrielle.»

⁽⁸⁾ Le MEDAC est l'organe consultatif réunissant les organisations de la société civile européennes et nationales représentant le secteur et opérant dans la région méditerranéenne. Le MEDAC a pour rôle d'élaborer des avis sur la gestion des pêcheries et sur les aspects socioéconomiques relatifs à la conservation de la pêche en Méditerranée, qui s'adressent aux États membres et aux institutions de l'Union européenne, afin de contribuer à la réalisation des objectifs de la PCP en proposant des solutions techniques et des suggestions à la demande des États membres.

⁽⁹⁾ Avis CESE, «Réforme de la politique commune de la pêche (Livre vert)» (JO C 18 du 19.1.2011, p. 53), paragraphe 3.1.2.2: «L'amélioration constante de la ressource et sa stabilisation à des niveaux d'exploitation durable doit s'accompagner d'études d'impact socio-économiques visant à promouvoir des mesures de soutien financier au secteur, qui doivent à leur tour être destinées à l'emploi et à l'investissement des entreprises dans l'innovation et le développement, ainsi qu'à la formation professionnelle. Il importe en outre de garantir des revenus décents aux pêcheurs au cours de période de reconstitution des stocks.»

⁽¹⁰⁾ Selon le CSTEP (2016), plus de 10 000 emplois ont été perdus en Méditerranée au cours de la période 2008-2014, la réduction du nombre de navires étant de 14 % et celle de l'emploi de 8 %. Si l'on examine en détail le secteur de la «petite pêche» (bateaux de moins de 12 mètres), qui représente plus de 50 % du secteur, la réduction du nombre de navires est de 16 %, tandis que la chute de l'emploi passe à 13 %. Il y a également lieu d'estimer que dans les pays directement concernés, faute d'une réflexion adéquate, le plan pourrait avoir un impact dévastateur: il suffit de penser qu'en Croatie, les petits pélagiques représentent 90 % des captures. En outre, en Italie, durant la période 2004-2015, la capacité de la flotte a été réduite de 17 % en termes de nombre de navires, les pertes d'emplois allant jusqu'à plus de 20 %.

⁽¹¹⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183), paragraphe 3.3.6: «Le Comité estime que l'application des mesures visant à maintenir ou à rétablir les stocks halieutiques au-dessus des niveaux permettant d'obtenir le rendement maximal durable [...] aura une incidence sur la capacité de pêche des flottes des États membres (...). La Commission doit en conséquence prévoir des mesures [...] en offrant des alternatives socioprofessionnelles permettant d'éviter des pertes actuelles d'emplois pour le secteur de la pêche en raison de l'état déplorable des stocks halieutiques.»

⁽¹²⁾ Avis CESE, «Stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne» (JO C 458 du 19.12.2014, p. 27), paragraphes 3.3, 3.4 et 3.5.

⁽¹³⁾ Avis CESE, «Supprimer les obstacles à l'aquaculture durable en Europe» (JO C 34 du 2.2.2017, p. 73).

Avis CESE, «L'innovation dans l'économie bleue» (JO C 12 du 15.1.2015, p. 93), paragraphe 1.7.

⁽¹⁴⁾ Avis CESE, «Actes délégués» (JO C 13 du 15.1.2016, p. 145), paragraphe 1.8.

1.8. Le Comité insiste sur le fait que toute mesure de protection de l'environnement risque d'être vaine si l'on ne s'attaque pas en amont aux problèmes de la concurrence déloyale et de la pêche illicite, en renforçant les contrôles, en durcissant les sanctions et en imposant un système de traçabilité intégrale «depuis la capture/la cueillette jusqu'à l'assiette»⁽¹⁵⁾ assorti de contrôles complets en matière sanitaire et d'hygiène tant à la frontière qu'à l'origine. Le CESE, en particulier, considère qu'il est essentiel de relancer la collaboration entre tous les pays riverains de la mer Méditerranée, sur la base du programme et des objectifs fixés dans la déclaration ministérielle signée à Malte le 30 mars 2017⁽¹⁶⁾.

1.9. Le Comité estime que l'objectif du RMD doit être atteint dans un délai raisonnable. La date limite du 31 décembre 2020 ne semble pas viable. Ce constat se fonde sur la connaissance des délais naturels de rétablissement des stocks de petits pélagiques et des temps d'adaptation des autorités de contrôle, des entreprises et des travailleurs aux nouvelles réglementations (notamment au cas où elles seraient fortement modifiées avec un passage de la notion d'effort à la notion de quota). En outre, le CESE estime que l'éventuel recours aux clauses de sauvegarde n'est pas une option viable, en raison de l'impact excessif qu'elles auraient sur les plans économique et social.

1.10. Le Comité invite la Commission à mieux définir les aspects opérationnels de la régionalisation en liant dès le début les objectifs de durabilité des ressources halieutiques aux niveaux réels des coûts supportés par les entreprises afin d'assurer leur survie.

1.11. Le CESE, dans l'intérêt des consommateurs européens, demande que soit effectuée dans les meilleurs délais une évaluation d'impact détaillée de l'évolution des prix des espèces faisant l'objet d'une protection, s'agissant tant du poisson destiné à la vente directe que de celui destiné à la transformation. Il invite par ailleurs la Commission à mettre au point des systèmes de certification de qualité de «pêche durable», afin de renforcer la sensibilisation des consommateurs et de créer de la valeur ajoutée pour les entreprises⁽¹⁷⁾.

2. Introduction

2.1. La mer Adriatique⁽¹⁸⁾ est une sous-région méditerranéenne très poissonneuse et les petites espèces pélagiques⁽¹⁹⁾, principalement anchois et sardines⁽²⁰⁾, comptent parmi les plus rentables. Selon les données récentes de la CGPM-FAO⁽²¹⁾ et du CSTEP⁽²²⁾, les stocks d'anchois et de sardine sont déprimés par la surpêche, et ont besoin d'une protection accrue.

2.2. La majeure part des captures est réalisée par l'Italie et la Croatie, dans la partie nord de l'Adriatique. La Slovénie participe à cette activité de manière résiduelle (moins de 1 %), de même que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro, qui interviennent pour une fraction tout aussi minime des captures (environ 1 %)⁽²³⁾.

2.3. Le cadre de gestion actuel repose essentiellement sur la limitation de l'effort de pêche⁽²⁴⁾, associée à plusieurs mesures supplémentaires telles que les fermetures spatiotemporelles et les tailles minimales de débarquement. Cependant, ces mesures n'ont pas été mises en œuvre de manière coordonnée, continue et uniforme par les États (en particulier les périodes de repos biologique pour la pêche⁽²⁵⁾), ce qui a jeté la confusion chez les opérateurs et empêché le repeuplement des stocks.

⁽¹⁵⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture», paragraphe 1.21.

⁽¹⁶⁾ IP/17/770, La Commission européenne obtient un engagement pour les dix prochaines années visant à sauver des ressources halieutiques en Méditerranée.

⁽¹⁷⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183), paragraphe 4.5.

⁽¹⁸⁾ La mer Adriatique correspond aux sous-régions géographiques CGPM 17 et 18.

⁽¹⁹⁾ Il s'agit d'espèces de petite taille qui nagent près de la surface (par exemple, le maquereau, le hareng, le chinchard, le merlan bleu, le sanglier, l'anchois, l'argentine, la sardine, le sprat, ...).

⁽²⁰⁾ En Croatie, la pêche des petits pélagiques correspond à 90 % du total des captures.

⁽²¹⁾ La Commission générale des pêches pour la Méditerranée a été créée en 1949 au sein de la FAO. La principale tâche de la CGPM est la promotion du développement, de la conservation et de la bonne gestion des ressources biologiques de la mer.

⁽²²⁾ Le Comité scientifique, technique et économique de la pêche a été créé en 1993. Il s'agit d'un organe consultatif qui rend directement compte à la Commission européenne. Il est composé d'une équipe d'experts appelés à donner des avis à la Commission sur la gestion de la pêche.

⁽²³⁾ CGPM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries*, 2016, p. 25.

⁽²⁴⁾ La gestion de l'effort de pêche est une combinaison de restrictions portant, d'une part, sur la capacité de la flotte et, d'autre part, sur le temps que celle-ci peut passer en mer.

⁽²⁵⁾ Le repos biologique est une période pendant laquelle la pêche est interdite dans certaines zones. Il s'agit d'un instrument en vigueur depuis plus de 30 ans au sein de l'UE et visant à protéger le patrimoine halieutique des mers en favorisant la reproduction naturelle des espèces les plus pêchées. Empêcher la pêche pendant un certain nombre de jours consécutifs donne en effet aux poissons le temps d'achever leur cycle de reproduction sans risques, ce qui préserve les stocks halieutiques.

2.4. Le MEDAC, conformément à son mandat, a élaboré un avis ⁽²⁶⁾ sur les petits pélagiques dans l'Adriatique. Publié le 11 mars 2016, il comprend des propositions opérationnelles qui sont le fruit d'une concertation de deux ans entre toutes les parties prenantes (employeurs, travailleurs, coopératives, défenseurs de l'environnement, consommateurs).

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1. La Commission européenne, afin de protéger les stocks de petits pélagiques de la mer Adriatique, en particulier les sardines et les anchois, a élaboré un règlement visant à établir un plan pluriannuel pour traiter cette urgence environnementale. L'objectif final est d'atteindre le rendement maximum durable ⁽²⁷⁾ (RMD) d'ici 2020, comme prévu dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Le plan pluriannuel, dans son ensemble, devrait être évalué tous les cinq ans.

3.2. La proposition de règlement, en rupture avec toutes les mesures de gestion appliquées jusqu'à présent dans cette zone, crée un système unique de gouvernance, en limitant les dérogations nationales (en particulier les temps de repos biologique et les modalités de contrôle) et, en particulier, prévoit que le système de gestion se base sur la limitation des captures ⁽²⁸⁾ (TAC) et non plus sur la réduction de l'effort de pêche.

3.3. Cette proposition, qui s'inspire du modèle et du contenu du plan pluriannuel pour certains stocks halieutiques de la mer Baltique ⁽²⁹⁾, trouve son fondement dans l'avis du CSTEP, tout en étant en nette opposition avec la proposition du MEDAC basée sur une révision plus stricte de l'effort de pêche (système des «feux de signalisation») ⁽³⁰⁾.

3.4. En particulier, la Commission propose la fixation de niveaux de référence de conservation exprimés en tonnes de biomasse du stock reproducteur, et des fourchettes de mortalité par pêche. Lorsque les avis scientifiques indiquent qu'un stock est en-deçà de la valeur de référence, les captures doivent être réduites. En ce qui concerne l'articulation effective du nouveau système de gestion, la Commission renvoie tout à des actes délégués.

3.5. La proposition prévoit une coopération régionale entre les États membres en vue de l'adoption de mesures de conservation spécifiques. Certaines mesures techniques (par exemple dimensions de la maille des filets et caractéristiques des engins) peuvent également être modifiées par l'intermédiaire de la «régionalisation».

3.6. En outre, la proposition prévoit que les autorités compétentes soient en mesure d'identifier, de localiser et de contrôler systématiquement les activités et les captures de tous les navires de taille supérieure ou égale à huit mètres, grâce à l'équipement numérique approprié (par exemple, journal de pêche électronique). Tous les ports devront également se doter d'équipements numériques permettant de contrôler les captures de chaque embarcation une fois déchargées. À cette fin, chaque navire doit annoncer son arrivée au port aux autorités compétentes au moins quatre heures à l'avance.

4. Observations générales

4.1. Le CESE, prenant acte des études scientifiques publiées en la matière, convient de la nécessité de prendre des mesures pour protéger les stocks de petits pélagiques de l'Adriatique qui sont actuellement déprimés.

4.2. Le Comité approuve également la nécessité de recourir à un règlement pour renforcer la gouvernance et de rendre les règles uniques et contraignantes pour tous les pays et les parties prenantes, afin de surmonter les problèmes liés à l'impact environnemental de la pêche essentiellement dus à une mise en œuvre inégale et non coordonnée des mesures de gestion actuelles.

4.3. Le CESE, en accord avec la PCP et conformément à ses avis antérieurs, soutient qu'il est prioritaire d'atteindre le niveau de rendement maximum durable (RMD) afin de défendre conjointement les besoins environnementaux, alimentaires, économiques et productifs ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ MEDAC, *Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)*, Prot. 94/2016, mars 2016.

⁽²⁷⁾ Le rendement maximum durable (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) est la quantité maximale de poissons pouvant être capturés pendant une période indéterminée sans porter préjudice au stock.

⁽²⁸⁾ Les totaux admissibles des captures (TAC) sont des limites à la pêche de certains stocks halieutiques, exprimés en tonnes. La Commission détermine ces limites en s'appuyant sur les avis scientifiques concernant l'état des stocks délivrés par des organismes de conseil comme le CIEM et le CSTEP.

⁽²⁹⁾ Parmi ceux-ci: cabillaud, hareng, sprat, saumon.

⁽³⁰⁾ MEDAC, *Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)*, Prot. 94/2016, mars 2016, p. 7-8.

⁽³¹⁾ Avis CESE, «Organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 183).

4.4. Cependant, le CESE estime que la proposition de la Commission est incomplète et contradictoire dans de nombreux passages essentiels, et craint que ces lacunes ne compromettent la réalisation des objectifs de durabilité environnementale et ne nuisent de manière excessive aux travailleurs, aux entreprises et aux communautés locales.

5. Observations

5.1. *Nécessité d'une évaluation adéquate de l'impact économique et social et de mesures visant à compenser les effets du plan pluriannuel sur les entreprises et l'emploi*

5.1.1. La proposition, en contradiction avec les souhaits du CGPM-FAO et du MEDAC, ne contient pas d'évaluation approfondie d'impact économique et social⁽³²⁾. Cet aspect joue pourtant un rôle clé, étant donné que le secteur de la pêche en Méditerranée est en crise depuis plusieurs années⁽³³⁾ et qu'une réforme peu pondérée serait susceptible de produire des effets néfastes sur les entreprises et les travailleurs.

5.1.2. Il y a lieu de signaler, en outre, que la Commission a arrêté sa proposition sans attendre les conclusions du groupe de travail de la CGPM-FAO (établi en application de la recommandation 40/2016/3, paragraphe 14) chargé d'évaluer l'impact d'une série de mesures qui incluent tant les limites de capture que le régime de gestion de l'effort pour la gestion durable de la pêche de petits pélagiques dans l'Adriatique.

5.1.3. Par ailleurs, le CESE considère que les mesures proposées ne peuvent être «à coût zéro» face à une réduction de 30 % des captures, une baisse des recettes de 25 % pour les entreprises et la perte de 10 % des emplois. Indépendamment du problème méthodologique susmentionné concernant l'obtention des données, la Commission ne prévoit aucune mesure pour atténuer les effets du règlement, faisant reposer le coût économique et social du plan pluriannuel exclusivement sur les États membres.

5.1.4. Le CESE attire l'attention sur le fait que la Commission n'a pas apprécié de manière exhaustive l'impact sur les secteurs connexes, sur les communautés locales qui ont une tradition de pêche (nombre d'entre elles insulaires), sur l'augmentation probable des prix et sur la qualité et la durabilité douteuses des produits nécessairement importés de pays tiers (Afrique du Nord) afin de satisfaire la demande intérieure.

5.1.5. Le règlement ne prévoit aucun mécanisme de soutien financier aux entreprises ou pour leur reconversion (par exemple dans l'aquaculture), de même qu'aucune mesure de subvention salariale, de formation et/ou de reclassement n'est prévue pour les travailleurs qui perdent leur emploi (pêcheurs ou personnes employées dans les secteurs connexes).

5.2. *Caractéristiques biologiques particulières de l'Adriatique*

5.2.1. Le CESE considère que le modèle de réussite du plan pluriannuel pour certains stocks de poissons de la mer Baltique convient mal à l'Adriatique. Comme l'a souligné le CGPM-FAO, la mer Baltique est une mer monospécifique, dans laquelle il est simple de mener une pêche ciblée vu qu'y cohabitent peu de types de poissons et où, par conséquent, il est plus facile d'établir des limites de captures. En revanche l'Adriatique, comme toute la Méditerranée, est une mer plurispécifique dans laquelle de nombreuses espèces de poissons vivent ensemble dans une même zone⁽³⁴⁾. Le seul précédent de limites de captures en Méditerranée est celui du thon rouge, proposition soutenue quant à son principe par le CESE⁽³⁵⁾, étant donné qu'elle intervenait sur une espèce dont les caractéristiques (ses dimensions surtout) et les techniques de pêche la rendent très différente des petits pélagiques.

5.2.2. Par ailleurs, le CESE note que la pêche dans l'Adriatique est traditionnellement réalisée selon des modalités très différentes de celles qui prévalent dans la Baltique. Les entreprises de l'Adriatique sont à caractère familial et utilisent de petits bateaux (8 à 12 mètres). Les armateurs sont souvent des pêcheurs eux-mêmes et l'équipage moyen compte environ trois personnes. Par conséquent, le poisson est débarqué dans de très nombreux ports de taille réduite, mais représente depuis des siècles un facteur économique important pour les communautés concernées (souvent insulaires).

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Ministère italien des politiques agricoles et forestières, Plan national pour la pêche 2017-2019. Durant la période 2004-2015, la capacité de la flotte italienne a été réduite de 17 % en nombre de navires, de 26 % en tonnage et de 21 % en puissance moteur (kW). La réduction de la capacité de pêche a été particulièrement forte entre 2010 et 2012, en partie en raison de la crise économique et en partie en raison du retrait volontaire de nombreux navires de pêche encouragé par la mesure d'arrêt définitif prévue par le FEP.

⁽³⁴⁾ CGPM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries*, 2016, p. 26.

⁽³⁵⁾ Avis CESE, «Plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée» (JO C 24 du 28.1.2012, p. 116), paragraphe 1.1: «Le CESE se félicite des propositions de la Commission européenne et reconnaît les efforts déployés tant par les États membres que par les pêcheurs, pour réaliser l'ambitieux plan de reconstitution des stocks de thon rouge. de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), qui est en train de porter ses fruits mais dont la mise en œuvre induit, sur le plan socioéconomique, d'importantes conséquences qu'il convient de prendre en compte.»

5.3. *Système de gestion et actes délégués*

5.3.1. Le nouveau système de gestion fondé sur les captures n'est pas approfondi de manière claire et spécifique dans le corps de la proposition, qui se limite à brosser un cadre législatif qui sera ensuite complété par des actes délégués. Étant donné qu'il s'agit d'une question extrêmement sensible en raison des composantes environnementales, économiques et d'emploi concernées, cette lacune limiterait fortement la possibilité pour les entreprises de planifier les activités de pêche dont dépend leur survie.

5.4. *La nécessité de délais proportionnés à l'objectif de rendement maximum durable (RMD)*

5.4.1. Le règlement en vigueur pour la mer Baltique, adopté en 2016, a prévu un délai de cinq ans (jusqu'en 2020) pour les entreprises mais aussi pour les stocks halieutiques, en vue d'atteindre des niveaux de pêche durables, ce qui coïncide avec l'échéance de la PCP. Pour l'Adriatique, en revanche, la Commission prévoit une feuille de route beaucoup plus stricte, dont l'horizon est inférieur à deux ans (2019-2020), dans le seul but de respecter cette échéance de la PCP, en ignorant les délais biologiques naturels de reproduction des petits pélagiques (variables en raison de nombreux facteurs), ainsi que les délais requis afin que les entreprises et les autorités locales puissent s'adapter à des mesures de gestion plus restrictives et totalement différentes de celles mises en œuvre au cours des 30 dernières années, avec le risque réel de ne pas atteindre l'objectif environnemental fixé et de détruire un secteur (ainsi que ses activités connexes) dont dépendent des centaines de communautés côtières.

5.5. *La concurrence déloyale de pays tiers et la pêche illicite*

5.5.1. Le secteur de la pêche en Méditerranée, y compris dans l'Adriatique, est en crise grave depuis plus de vingt ans pour un certain nombre de raisons, notamment la concurrence déloyale émanant de pays tiers (en premier lieu d'Afrique du Nord, où les poissons sont pêchés et vendus sans aucun contrôle) et la pêche illicite (qui dissimule souvent aussi des situations de travail illégal). À ce jour, la plupart des entreprises légales sont déjà à la limite de la survie⁽³⁶⁾ et la solidité des liens personnels ou familiaux qui unissent armateur et équipage réduit à empêché l'effondrement définitif du secteur.

5.5.2. Par conséquent, le CESE estime que le passage d'un système fondé sur l'effort à un autre fondé sur les captures (réduites de 30 %), sans mesures adéquates pour lutter contre les pratiques déloyales ou illégales, ne ferait que provoquer la fermeture immédiate d'un très grand nombre d'entreprises qui opèrent dans la légalité et des pertes d'emplois, sans nécessairement résoudre les problèmes environnementaux.

5.6. *Régionalisation*

5.6.1. La proposition ne définit pas en détail les modalités de «prélèvement». Cette lacune pourrait engendrer un sérieux problème de concurrence entre États, les coûts que doivent supporter les entreprises variant d'un pays à l'autre en fonction de facteurs tels que les rémunérations, les charges et cotisations sociales et les marchés.

5.6.2. En particulier, le CESE note que si l'on définissait la régionalisation uniquement du point de vue de la protection des ressources halieutiques, l'UE se retrouverait à gérer de nouveaux et rudes conflits où les bénéfices des entreprises varieraient en fonction de leurs coûts d'exploitation plutôt qu'en fonction du produit pêché.

5.7. *Équipement technologique et contrôles*

5.7.1. Le CESE convient de la nécessité de rendre les contrôles plus efficaces en utilisant les technologies numériques, mais souligne que, à la différence de la Baltique, la pêche dans l'Adriatique est caractérisée par une multitude de petits ports (le projet Adriamed de la FAO recense 238 ports utilisés pour la pêche entre l'Italie, la Slovénie et la Croatie⁽³⁷⁾) et un grand nombre de petites embarcations. De ce fait, les autorités compétentes et les entreprises (déjà en crise) auront besoin de temps et de ressources pour s'adapter au nouveau cadre législatif.

5.7.2. En outre, le CESE, à la différence de ce qu'envisage la Commission, estime que procéder à une sélection entre les ports où décharger le poisson (en excluant les plus petits), constituerait un grave préjudice pour les communautés locales. Le Comité estime en outre qu'il faudrait approfondir l'impact économique de cette mesure sur les navires de plus petite taille, étant donné que selon le règlement, elle devrait s'appliquer aux navires d'une longueur de 8 mètres au moins.

⁽³⁶⁾ Le revenu moyen par pêcheur est de 18 à 20 000 EUR par an, tandis que dans la région de la mer Baltique et de la mer du Nord, il oscille entre 60 et 80 000 EUR par an.

⁽³⁷⁾ La répartition plus détaillée par pays est la suivante: Croatie 147; Italie 89; Slovénie 3 (www.faoadriamed.org).

5.8. Certification de qualité

5.8.1. La proposition ne prévoit pas de mécanismes de certification de qualité/étiquetage pour soutenir le secteur touché par la réforme. Cet élément serait très apprécié par les consommateurs, qui sont constamment à l'affût de produits sains, de qualité et durables. Ces mesures seraient également de nature à lutter contre les pratiques illégales et de concurrence déloyale.

5.9. Variation des prix

5.9.1. La proposition de la Commission ne prend pas suffisamment en compte l'opportunité d'adopter des mesures visant à endiguer l'augmentation des prix des petits pélagiques que provoquera naturellement la réduction des captures et qui aura au demeurant pour conséquence que ces poissons seront achetés auprès de pays tiers où n'existent pas de contrôles adéquats ni de garanties, notamment d'ordre environnemental.

5.10. Participation de la société civile organisée

5.10.1. Le CESE est surpris de constater que l'avis du MEDAC, synthèse de toutes les parties prenantes (employeurs, travailleurs, coopératives, défenseurs de l'environnement, consommateurs) publié le 11 mars 2016⁽³⁸⁾ et fruit d'un travail de plus de deux ans, n'a pas été dûment pris en compte, au point que la proposition de la Commission semble en nette contradiction avec cet avis, lorsqu'elle ne s'y oppose pas totalement.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽³⁸⁾ MEDAC, *Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)*, Prot. 94/2016, mars 2016.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021»

[COM(2017) 54 final — 2017/0017(COD)]

(2017/C 288/10)

Rapporteur: **M. Thomas KROPP**

Consultation	Conseil, 21 février 2017 Parlement, 13 février 2017
Base juridique	Articles 192, paragraphe 1, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	21 février 2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	17 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	192/0/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Même si les modifications proposées par la Commission auront pour effet de maintenir après 2017 un cadre réglementaire spécifique uniquement aux compagnies aériennes effectuant des vols au sein de l'Espace économique européen (EEE), elles ouvriront la voie au soutien et à la mise en œuvre par l'UE du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) ⁽¹⁾, un dispositif mondial ne créant pas de distorsions, dès 2020.

1.2. Le Comité approuve la proposition à l'examen de la Commission moyennant certaines réserves. Si elle est adoptée, les ambitions environnementales du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE seraient limitées par rapport à l'ensemble de son champ d'application, ce qui risquerait d'une certaine manière de porter préjudice aux objectifs internes de l'Union en matière de climat et aux engagements internationaux qu'elle a contractés; l'UE ferait toutefois la démonstration crédible qu'elle est favorable à une action mondiale visant à réaliser l'effet d'atténuation à l'échelle de la planète.

1.3. Le fait d'élargir le champ d'application du SEQUE de l'UE pour couvrir tous les vols entrants et sortants vers et depuis l'EEE risquerait de susciter des différends commerciaux au niveau international concernant la validité d'une application extraterritoriale unilatérale des objectifs de l'UE, et ralentirait le processus de recherche d'un consensus en vue de garantir la mise en œuvre uniforme d'un dispositif ayant fait l'objet d'un accord multilatéral.

1.4. L'UE doit prendre des mesures pour éviter que l'application du mécanisme de marché mondial sur son territoire n'entraîne des distorsions de la concurrence sur le marché unique dans le secteur de l'aviation et veiller, en s'appuyant sur l'expérience acquise avec le SEQUE, à ce que le degré d'intégrité environnementale du régime CORSIA soit aussi élevé que possible. Le débat politique sur l'utilité d'une solution autonome qui serait propre à l'UE doit prendre en compte le développement du régime CORSIA et la question de savoir s'il remplit en fin de compte ses objectifs.

⁽¹⁾ La 39^e assemblée plénière de l'OACI a recommandé d'adopter une résolution finale portant création du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale.

1.5. Il est besoin d'avancer rapidement dans le processus législatif. Les propositions doivent être adoptées avant la fin 2017, de sorte que les mesures préparatoires pour la mise en œuvre du régime CORSIA puissent être engagées dès le début 2018. Des réglementations spécifiques à l'UE ne devraient être envisagées ou révisées qu'aux seules fins de promouvoir des mesures de marché à l'échelle mondiale. Le Comité invite instamment le Conseil et le Parlement européen à entretenir la dynamique en faveur d'une mise en œuvre rapide du régime CORSIA, de manière uniforme et sans créer de distorsions.

1.6. Le Comité approuve l'approche équilibrée, telle qu'elle est défendue par la Commission, qui permet de préserver le moyen d'action dont celle-ci s'est dotée avec le SEQE de l'UE tout en apportant une réponse mondiale à un problème qui se pose à l'échelle de la planète, réduisant par là même le risque permanent de fuite de carbone et de désavantage concurrentiel pour l'Europe. La Commission est invitée à informer le consommateur que les émissions résultant des activités aériennes internationales sont un enjeu planétaire. Pour autant qu'il soit convenablement traité par l'ensemble des États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le régime CORSIA donnera lieu à une croissance neutre en carbone qui dissocie croissance du trafic et croissance des émissions, et ce indépendamment du lieu où s'effectuent les déplacements aériens.

1.7. Le CESE a décidé d'organiser une conférence publique avec la participation de toutes les parties prenantes concernées, afin de donner à celles-ci l'occasion d'exprimer les points de vue de la société civile organisée sur les conséquences politiques, sociales, économiques et environnementales de la proposition de règlement à l'examen.

2. Contexte

2.1. Créé en 2005, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE a fixé un plafond aux émissions des secteurs industriels au sein de l'Espace économique européen (EEE). Cette limite est matérialisée par des quotas dont la somme totale est égale à la quantité de tonnes de CO₂ qui peuvent être émises sans dépasser le seuil prévu. Le plafond global est réduit chaque année de 1,74 %, ce qui avantage les secteurs qui ont besoin de moins de quotas et oblige les industries polluantes à en acheter davantage. Ce système exige des gouvernements qu'ils déterminent la manière dont les objectifs généraux de réduction des émissions peuvent être atteints, afin de limiter la quantité totale d'émissions de CO₂ dans l'UE.

2.2. En 2008, l'UE a convenu d'inclure l'aviation en tant que secteur dans son SEQE dès 2012. Pour la première fois, il a été demandé à un secteur, et non aux États membres, de se conformer à des objectifs de réduction des émissions. Les émissions du transport aérien ont été plafonnées à titre provisoire au-dessous de ce qui était leur niveau moyen entre 2004 et 2006. Les permis pour le secteur de l'aviation faisaient l'objet d'un plafonnement distinct par rapport à celui appliqué aux émissions du SEQE global. Le SEQE de l'UE pour le secteur de l'aviation prévoyait que, dès 2012, les exploitants d'aéronefs seraient tenus de présenter des quotas d'émission pour chaque tonne de CO₂ émise par des vols à destination ou en provenance d'un aéroport situé dans l'EEE. Afin de faire face à la croissance du trafic et, partant, à la nécessité d'une croissance du transport aérien, les compagnies aériennes se sont vu accorder le droit d'acheter des stocks de quotas supplémentaires aux enchères, dès lors que d'autres secteurs en proposaient. Le plafond des quotas pour l'aviation a été réduit, passant de 97 % du niveau historique des émissions (entre 2004 et 2006) en 2012 à 95 % de cette valeur de référence pour la période 2013-2020. Au cours de cette période, 82 % des quotas sont alloués aux exploitants d'aéronefs à titre gratuit et 15 % sont mis aux enchères.

2.3. L'inclusion du secteur de l'aviation dans un système d'échange de quotas d'émission a fait l'objet de discussions très houleuses. Les problèmes dont il est question sont inhérents à la nature même de l'aviation en tant qu'industrie de service internationale dont les émetteurs de CO₂ sont mobiles, ce qui rend difficile l'attribution des émissions de CO₂ produites dans un espace aérien donné à tel ou tel gouvernement national. Plusieurs principes fondamentaux sont cependant incontestés au niveau international:

2.3.1. L'aviation représente au moins 2 % des émissions mondiales et le transport aérien international en représente 1,3 %.

2.3.2. Aucun secteur ne devrait être dispensé d'atténuer l'incidence des émissions sur le changement climatique; il convient dès lors d'inclure les secteurs maritime et aérien dans les dispositifs mondiaux visant à atténuer l'incidence du CO₂ sur ce phénomène.

2.3.3. Au fil du temps, un consensus a émergé autour de l'idée que les inconvénients d'une taxation des émissions de CO₂ surpassaient les avantages d'un mécanisme mondial. Les taxes sont acquittées dans leur totalité dès le premier jour, tandis que des systèmes tels que le SEQE envisagent la gratuité des premiers quotas comme une incitation à être aussi efficace que possible et à transformer un coût en une source de revenus, grâce à la commercialisation des quotas non utilisés. En outre, les taxes ne sont, par définition, pas fondées sur les objectifs mais versées au trésor des gouvernements nationaux, tandis que des mécanismes de marché peuvent, quant à eux, être associés à des mesures de compensation directe des émissions.

2.4. Le principal point de discordance concernant l'inclusion du secteur de l'aviation dans le SEQUE de l'UE a trait essentiellement à la question de l'application internationale du dispositif. La Commission européenne a fait valoir que le changement climatique, en ce qu'il constitue un phénomène planétaire, ne pouvait pas être combattu efficacement par des mesures régionales uniquement. Elle a donc cherché à appliquer le SEQUE de l'UE pour le secteur de l'aviation à l'ensemble des compagnies aériennes qui opèrent à destination et en provenance des aéroports de l'Union européenne, qu'elles soient ou non immatriculées dans un État membre. Cependant, l'imposition unilatérale d'un tel mécanisme aux pays tiers empiète sur la souveraineté de tous les États dans le reste du monde. En l'absence d'accord internationale bilatérale ou multilatérale sur l'introduction d'un mécanisme de marché relatif aux services entre États souverains, la base juridique en vertu de laquelle l'Union européenne pourrait imposer un tel dispositif à des pays tiers demeurerait incertaine. La Cour de justice de l'Union européenne a statué en 2016 qu'il était légal pour l'UE de couvrir les vols à destination et en provenance de pays tiers ⁽²⁾. Outre l'écueil juridique ⁽³⁾, l'UE courait le risque que de plus grands États sur le marché lui imposent des sanctions commerciales en représailles.

2.5. Plusieurs grands pays sur le marché, comme la Chine, le Brésil, les États-Unis, l'Inde et la Russie, ont coordonné leurs efforts pour s'opposer à la mise en œuvre unilatérale du dispositif. Le 12 novembre 2012, sous la pression internationale, la Commission a publié une proposition «suspensive» en vue d'interrompre pendant un an le SEQUE dans le secteur de l'aviation. La proposition «suspensive» a été formellement adoptée par le Conseil et le Parlement européen en avril 2013, juste avant que les compagnies aériennes ne soient tenues de restituer des quotas pour 2012; elle a rétroactivement limité le champ d'application du SEQUE dans le secteur de l'aviation aux vols intra-EEE.

2.6. En mars 2014, le règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ a été adopté et a prorogé le champ d'application intra-EEE «suspensif» jusqu'à la fin 2016; il disposait également que le champ d'application initial du SEQUE (tous les vols à destination et en provenance de l'EEE) soit ensuite intégralement rétabli sauf si l'assemblée de l'OACI de 2016 prévoyait des avancées suffisamment solides dans le sens d'un dispositif mondial.

2.7. Même si plusieurs ONG ont émis des doutes quant au fait que l'accord soit suffisant pour poursuivre un objectif utile, il est largement admis que l'accord de Paris de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques signé le 12 décembre 2015 ⁽⁵⁾ à Paris constitue une avancée majeure dans la recherche d'un consensus international sur la nécessité d'engager de nouvelles actions coordonnées sur le plan international en vue d'atténuer l'incidence du changement climatique. L'accord a servi d'élément déclencheur de l'action collective à tous les niveaux. Les gouvernements ont été de plus en plus nombreux à le signer dans les mois qui ont suivi sa publication ⁽⁶⁾.

2.8. L'accord de Paris s'appuie sur la Convention et rassemble, pour la première fois, tous les États au profit d'une cause commune, afin d'engager des efforts ambitieux pour lutter contre le changement climatique et s'adapter à ses effets, en apportant un soutien accru aux pays en voie de développement pour ce faire. En ce sens, il définit une nouvelle voie à suivre pour l'action mondiale dans le domaine du climat ⁽⁷⁾.

2.8.1. L'objectif central de l'accord de Paris est de muscler la réponse apportée au niveau mondial à la menace du changement climatique, en contenant l'augmentation de la température bien au-dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant les efforts visant à limiter encore davantage la hausse des températures, à 1,5 °C. En outre, l'accord vise à renforcer la capacité des États à gérer les incidences du changement climatique. Pour atteindre ces objectifs ambitieux, des mécanismes de financement appropriés, un nouveau cadre de technologies et un cadre amélioré de renforcement des capacités seront mis en place, de manière à appuyer l'action engagée par les pays en développement et les pays les plus vulnérables, conformément à leurs propres objectifs nationaux. L'accord prévoit aussi d'appliquer une transparence accrue à l'action menée et au soutien apporté, grâce à un cadre plus solide en la matière ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Document 62015CJ0272 — Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 21 décembre 2016, affaire C-272/15.

⁽³⁾ À la suite de la décision prise en 2008 d'inclure l'aviation dans le SEQUE de l'UE à compter de 2012, un transporteur des États-Unis a engagé une action en justice au Royaume-Uni en alléguant que le SEQUE était illégal en vertu du droit international.

⁽⁴⁾ JO L 129 du 30.4.2014, p. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prirref=600008865.

⁽⁶⁾ Sur 197 parties à la Convention, 43 ont ratifié l'accord de Paris. Le seuil fixé pour son entrée en vigueur a été atteint le 5 octobre 2016. L'accord de Paris est donc entré en vigueur le 4 novembre 2016. La première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des parties à l'accord de Paris (CMA 1) s'est tenue à Marrakech, au Maroc, du 15 au 18 novembre 2016.

⁽⁷⁾ Texte tiré du site web de la CCNUCC.

⁽⁸⁾ De plus amples informations sur les principaux aspects de l'accord peuvent être consultées ici.

2.8.2. L'accord de Paris exige de toutes les parties qu'elles déploient tous les efforts possibles, au moyen de contributions déterminées au niveau national (CDN), et qu'elles intensifient ces mesures dans les années à venir. Il leur impose également d'établir des rapports réguliers sur leurs émissions et leurs efforts de mise en œuvre⁽⁹⁾. En 2018, les parties dresseront le bilan des efforts collectifs consentis en vue d'atteindre l'objectif fixé par l'accord de Paris et pour éclairer l'établissement des CDN. Un bilan mondial sera établi tous les cinq ans afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'accord et d'étayer davantage les mesures prises individuellement par les parties.

2.9. Il est largement admis que l'accord de Paris a imprimé l'élan nécessaire pour dégager des résultats lors de l'assemblée de l'OACI de 2016, en particulier pour ce qui concerne l'aviation civile⁽¹⁰⁾. Après trois ans de négociations, entamées lors de la 38^e assemblée de l'OACI en 2013, les États membres de l'Organisation ont convenu le 6 octobre de mettre en œuvre un régime mondial de mesures basées sur le marché (RMMBM) afin de compenser la croissance des émissions liées à l'aviation internationale après 2020. L'assemblée plénière a adopté une résolution portant création du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA)⁽¹¹⁾. Ce système exige des compagnies aériennes qu'elles compensent une partie de leurs émissions, mais pas nécessairement qu'elles les réduisent.

2.10. La résolution de l'assemblée prévoit que le niveau moyen des émissions de CO₂ produites par les déplacements aériens internationaux couverts par le dispositif entre 2019 et 2020 serve de point de référence à partir duquel les émissions des années futures seront comparées afin d'assurer une croissance neutre en carbone à partir de 2020. Pour une année donnée à compter de 2021, lorsque les émissions de CO₂ produites par les déplacements aériens internationaux dépasseront le niveau moyen d'émissions de référence de 2019 et 2020, la différence correspondra aux obligations de compensation du secteur pour l'année en question.

2.11. L'OACI a décidé de mettre en place le système de manière progressive afin de tenir compte des circonstances spéciales et des capacités respectives des États contractants. La participation au dispositif sera volontaire dès le début puis sera suivie d'une participation de tous les États, à l'exception de certains d'entre eux qui en sont exemptés.

L'OACI a décidé de suivre une approche fondée sur les liaisons afin de minimiser l'impact concurrentiel du régime CORSIA sur les opérateurs. S'agissant des liaisons concernées par les exemptions, ces dernières s'appliqueront pour chaque compagnie aérienne exploitant lesdites liaisons.

2.12. La phase pilote (2021-2023) et la première phase (2014-2026) s'appliquera aux États qui se seront portés volontaires. À compter du 12 octobre 2016, 66 États ont l'intention de participer volontairement au RMMBM dès le début. La deuxième phase (2027-2035) s'appliquera à tous les États, à l'exception de ceux qui en ont été exemptés s'ils ne se portent pas volontaires. Le CESE accueille favorablement ce dispositif; toutefois, en raison de son caractère facultatif, d'autres secteurs pourraient devoir combler l'écart éventuel pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de climat.

2.13. Les principaux mécanismes du régime CORSIA, qui doivent faire l'objet d'un accord et d'une publication par l'OACI, sont la méthodologie appliquée au suivi, aux rapports et à la vérification des émissions de chaque opérateur (MRV), les critères relatifs aux unités d'émissions et les registres. L'OACI fournira toutefois à tous les États les ressources pour mettre en place les infrastructures nécessaires⁽¹²⁾. Ces aspects n'ont pas encore été réglés dans le détail, mais ils seront déterminants pour l'efficacité environnementale du régime CORSIA, qui doit satisfaire à des normes ambitieuses.

2.14. Les compagnies aériennes seront en mesure de remplir leurs obligations en matière de compensation en achetant des crédits de compensation sur les marchés du carbone. Les unités d'émissions (une unité correspond à une tonne de CO₂) seront donc réduites dans d'autres secteurs que celui de l'aviation internationale. Les critères relatifs aux unités d'émissions doivent encore être mis au point. Il sera essentiel de veiller à ce qu'une tonne de CO₂ émise par un exploitant d'aéronef soit réellement équivalente à une tonne de CO₂ économisée dans un autre secteur.

⁽⁹⁾ De plus amples informations sur les CDN peuvent être consultées ici.

⁽¹⁰⁾ Il n'existe aucune organisation déléguée des Nations unies équivalente au niveau international qui serait chargée de traiter les émissions produites par les aéronefs militaires. De même, le SEQUE de l'UE ne prend pas en compte les émissions des aéronefs militaires. À l'exclusion expresse des vols effectués dans le cadre de missions officielles, le groupe d'étude a fait part de son intérêt pour une évaluation de l'incidence qu'ont les vols de formation militaire sur les niveaux de CO₂. Les émissions des aéronefs militaires n'ont fait l'objet d'aucune collecte d'informations publiques, que ce soit au niveau régional, national ou mondial.

⁽¹¹⁾ Le dispositif CORSIA fait partie d'un ensemble de mesures couvrant la technologie des aéronefs et des moteurs, les opérations aériennes et les carburants de substitution durables tels que les nouvelles sources d'énergie.

⁽¹²⁾ Une liste détaillée de toutes les exigences figure à l'annexe I au présent document.

2.15. À la lumière des discussions menées au sein de l'OACI depuis plus de dix ans, l'accord trouvé en 2016 a été qualifié d'historique. Il tient compte des différences qui, par le passé, ont à de multiples reprises empêché de dégager un consensus. Les points de vue divergents des États membres de l'OACI s'expliquent par les différences dans la maturité économique des pays concernés, ainsi que dans leur poids économique et leur politique générale sur les questions environnementales. Le grand nombre d'États prêts à participer dès le début au régime CORSIA créera une dynamique qui incitera les autres pays à rejoindre eux aussi le dispositif. Pour autant, au stade actuel, le régime CORSIA nécessite de trouver un accord sur le système MRV d'ici le 1^{er} janvier 2019, sur les critères relatifs aux unités d'émissions d'ici 2018, sur la mise en œuvre d'un cadre réglementaire d'ici 2020 et sur celle des registres d'ici janvier 2021.

3. Évaluation de la proposition

3.1. Si aucun changement n'est apporté au règlement (UE) n° 421/2014, le texte en l'état aura pour effet de rétablir le champ d'application initial du SEQUE de l'UE, qui couvrira donc tous les vols internationaux à destination et en provenance des aéroports de l'EEE. Les exploitants d'aéronefs seraient dès lors contraints de restituer des quotas pour l'ensemble de leurs émissions produites vers et depuis des pays tiers à compter du 30 avril 2018⁽¹³⁾. Comme indiqué plus haut⁽¹⁴⁾, le règlement (UE) n° 421/2014 a été suspendu jusqu'à la réalisation d'une évaluation des résultats obtenus par l'assemblée de l'OACI de 2016. Dans son évaluation⁽¹⁵⁾, la Commission estime que la résolution de l'OACI sur les principes d'un régime mondial de mesures basées sur le marché (RMMBM) est conforme aux ambitions et aux politiques de l'UE. Par conséquent, il convient de modifier à nouveau le règlement (UE) n° 421/2014 afin d'éviter la mise en œuvre d'un instrument de l'UE alors même qu'il existe un consensus dans l'Union au sujet d'un RMMBM. La proposition de la Commission est fondée sur les considérations suivantes:

3.1.1. *Format*

Compte tenu du temps limité imparti pour achever le processus législatif, la Commission propose que la mesure prenne la forme d'un règlement directement applicable dans tous les États membres et obligatoire dans tous ses éléments, de sorte que les amendements puissent être appliqués et mis en œuvre de manière uniforme par tous les États membres avant les échéances de mise en conformité de mars et avril 2018.

3.1.2. *Analyse d'impact*⁽¹⁶⁾

La Commission préconise le maintien de la situation existante, c'est-à-dire l'application actuelle du SEQUE de l'UE aux vols intra-EEE entre 2017 et 2020 (donc sans retour au champ d'application initial pour les vols internationaux à compter de 2017). Elle confirme que le SEQUE de l'UE, dans son champ d'application actuel intra-EEE, a permis de réduire les émissions de quelque 17 millions de tonnes de CO₂ par an, ce qui signifie que le secteur de l'aviation contribue bel et bien aux objectifs dans le domaine du climat, au même titre que d'autres secteurs. En outre, la Commission confirme que la maintenance du champ d'application intra-EEE serait bien accueillie par les pays tiers et permettrait de se concentrer sur les modalités nécessaires à la mise en œuvre rapide et harmonisée du RMMBM.

3.1.3. *Échéances*

En substance, la Commission propose de prolonger l'approche «suspensive» après 2016 et de l'appliquer en 2017 de la même manière qu'en 2016, et de laisser à l'OACI le temps de créer les outils nécessaires pour appliquer efficacement le RMMBM. Elle procéderait ensuite à de nouvelles évaluations et au réexamen du SEQUE de l'UE pour la période postérieure à 2020. Aucune date d'expiration n'est fixée pour cette nouvelle révision du règlement.

3.1.4. L'article 28 *bis* est modifié pour prolonger après 2016 les dérogations applicables aux vols internationaux à destination et en provenance d'aéroports de l'EEE, tout en continuant de couvrir les vols effectués au sein de l'EEE.

3.1.5. Un nouvel article 28 *ter* est inséré pour préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial, qu'il relie à des exigences en matière de rapports de la Commission au Parlement européen sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et la mesure dans laquelle le SEQUE de l'UE doit être modifié pour être pleinement applicable dans l'EEE également⁽¹⁷⁾.

3.1.6. L'article 28 *quater* habilite la Commission à adopter des mécanismes de MRV aux fins de la mise en œuvre du RMMBM.

⁽¹³⁾ Comme le prévoit la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

⁽¹⁴⁾ Voir le paragraphe 2.6.

⁽¹⁵⁾ Exposé des motifs de la proposition de règlement 0017/2017(COD).

⁽¹⁶⁾ Voir l'exposé des motifs, p. 6.

⁽¹⁷⁾ Cet article reflète le fait que les vols à l'intérieur de l'EEE sont des vols internationaux et que le régime CORSIA devrait être la seule mesure fondée sur le marché pour l'aviation internationale, conformément à la résolution de l'OACI de 2016.

3.1.7. En tant qu'élément technique, l'annexe I est modifiée pour proroger, de 2020 à 2030, l'exemption prévue pour les aéronefs non commerciaux effectuant des vols dont les émissions annuelles totales sont inférieures à 1 000 tonnes de CO₂ par an. Puisqu'il ne s'agit là que de 0,2 % de l'ensemble des émissions annuelles, leur inclusion entraînerait une charge administrative disproportionnée.

3.2. Comme l'a indiqué la Commission ⁽¹⁸⁾, les discussions menées dans divers forums laissent entrevoir de possibles controverses sur trois sujets:

3.2.1. La nécessité de prévoir des mesures plus strictes dans la directive relative au SEQE de l'UE pour la période 2017-2020: outre les questions pratiques, ce point soulève la question de la pertinence d'engager un débat houleux à un moment où il conviendrait de se concentrer sur la mise en œuvre du RMMBM, voire d'un possible effet délétère sur la compétitivité du secteur et la position de l'UE dans les négociations internationales sur les aspects techniques du RMMBM; en outre, il est peu probable qu'à ce stade, des modifications du SEQE de l'UE apporteraient une valeur ajoutée suffisante sur le plan de la réduction des émissions de CO₂ pour justifier les risques économiques, politiques et commerciaux qui seraient encourus au niveau mondial. À tout le moins, de telles délibérations semblent prématurées tant que les perspectives offertes par le régime CORSIA n'apparaîtront pas de manière plus claire.

3.2.2. La nécessité de limiter dans le temps la nouvelle révision du SEQE de l'UE: ce point se comprend au sens où la multiplication des modifications suspensives ne saurait constituer une solution réglementaire définitive. Par ailleurs, l'on ne connaît pas encore la forme définitive du régime CORSIA et son intégration dans la politique européenne devra être réexaminée plus tard, vers 2020. Le risque inhérent à cette approche serait de saper la stabilité de la planification dès lors que les parties prenantes savent que la réglementation est limitée dans le temps mais ignorent si de nouvelles dispositions viendront la remplacer ou si une mesure de rétablissement de la situation antérieure viendra raviver des différends internationaux que bon nombre d'entre elles souhaiteraient ne pas voir réapparaître. L'absence de limite dans le temps présente pour net avantage que la Commission pourra achever ses analyses d'impact et ses réexamens avant de soumettre une modification de la directive sur le SEQE de l'UE.

3.2.3. La nécessité de dégager rapidement un consensus entre le Parlement européen et le Conseil: ces deux institutions européennes ne doivent pas s'enliser dans des débats sur les effets passés du SEQE de l'UE mais axer leurs discussions politiques sur le meilleur moyen de promouvoir la mise en œuvre harmonisée et en temps utile d'un mécanisme mondial de marché. Les délibérations concernant la proposition de la Commission européenne devraient s'achever avant la fin 2017, afin d'éviter un retour à la situation antérieure.

4. De par sa composition unique en son genre et son expertise, le CESE occupe une position idéale pour greffer dans le débat politique les points de vue de la société civile organisée concernant les retombées politiques, sociales, économiques et environnementales de la proposition de règlement à l'examen. Aussi le Comité organisera-t-il, dans le cadre du présent avis, une conférence avec l'ensemble des parties intéressées.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Synthèse de l'analyse d'impact qui accompagne le document modifiant la directive 2003/87/CE.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Accélérer l'innovation dans le domaine des énergies propres»

[COM(2016) 763 final]

(2017/C 288/11)

Rapporteur: **Christophe QUAREZ**

Consultation	Commission européenne, 17 février 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	1 ^{er} juin 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	173/2/7
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite que la Commission réaffirme sa volonté d'accélérer la transition vers une économie compétitive à faible intensité de carbone au moyen d'une stratégie globale pour des incitations à l'investissement privé, des instruments financiers adaptés et un financement en faveur de la recherche et de l'innovation.

1.2. La Commission présente dans sa communication⁽¹⁾ un large éventail d'instruments financiers et de modes de financement visant à soutenir l'innovation à faible intensité de carbone. Le CESE soutient l'intention de la Commission de stimuler de nouveaux investissements tout au long de la chaîne de valeur de l'innovation.

1.3. Le CESE est néanmoins préoccupé par la complexité et la diversité de ces aides. Il salue par conséquent l'intention de la Commission d'instituer un guichet d'assistance unique pour orienter les promoteurs de projets et les investisseurs mais demande qu'un effort soit fait pour simplifier l'offre financière. Le Comité considère en effet que ces aides financières sont trop nombreuses et difficiles d'accès pour les très petites entreprises (TPE) et les collectivités locales.

1.4. Le CESE propose que la Commission encourage les États membres à mettre en commun leurs ressources destinées à la réalisation de projets de grande envergure en matière d'innovation à faible intensité de carbone, et ce, en vue d'améliorer la coopération entre les principaux acteurs de la recherche européenne. Cela accélérera la coordination des acteurs de la recherche pour les rendre plus compétitifs.

1.5. Le CESE rappelle que si les politiques climatiques européennes doivent stimuler la transformation de ces secteurs par l'investissement et l'innovation, elles ne doivent certainement pas en précipiter le déclin. La délocalisation des activités productives ne peut en aucun cas tenir lieu de politique de lutte contre le changement climatique.

1.6. Le CESE considère que le meilleur vecteur d'innovation bas-carbone est un cadre réglementaire qui fixe un prix élevé pour le dioxyde de carbone (CO₂) (aujourd'hui autour de 7 euros par tonne), afin d'envoyer aux investisseurs un signal très clair, à savoir que les technologies carbonées n'auront plus leur place en Europe à moyen terme.

1.7. Le CESE est conscient que l'Union européenne est l'un des principaux chefs de file dans le monde en matière de recherche et d'innovation relatives à l'énergie propre et l'un des grands bailleurs de fonds publics dans ce domaine, auquel elle consacre plus de dix milliards d'euros de financement. La recherche et l'innovation sont essentielles pour soutenir la compétitivité de l'Europe et la maintenir au premier rang mondial dans le domaine des technologies énergétiques avancées et des solutions liées à l'efficacité énergétique.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8. Le CESE se félicite de l'importance accordée aux deux extrémités de la chaîne de l'innovation, dans le cadre de laquelle le programme Horizon 2020 joue un rôle clé grâce à son approche ascendante du financement en faveur d'une recherche fondamentale exploratoire, et ce par l'intermédiaire du Conseil européen de la recherche, et aussi grâce à la création anticipée d'un Conseil européen de l'innovation dont l'objectif est d'aider les industries, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), à créer de nouveaux marchés.

1.9. Le CESE souhaite mieux comprendre les projets de la Commission visant à explorer de nouvelles approches pour une recherche et une innovation axées sur les missions. En particulier, le processus d'identification et de sélection de ces projets doit être décrit de manière plus détaillée.

1.10. Le CESE préconise la participation de la société civile dans le cadre de la nouvelle plateforme énergie-recherche que la Commission entend mettre en place en vue de réunir des spécialistes de l'énergie issus des domaines des sciences sociales, ainsi que des sciences humaines et techniques.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission européenne

2.1. La Commission réaffirme son ambition d'accélérer la transition vers une économie compétitive à faible intensité de carbone.

2.2. À cette fin, la Commission présente un train de mesures législatives fondé sur trois objectifs majeurs:

- priorité à l'efficacité énergétique,
- l'Europe en tant que leader mondial dans le secteur des énergies renouvelables,
- un traitement équitable pour les consommateurs.

2.3. Dans ce cadre, la Commission expose une stratégie globale présentant les principaux leviers stratégiques que l'Union européenne peut déployer pour stimuler l'investissement privé dans l'innovation en matière d'énergie propre:

- création d'incitations fortes et cohérentes en faveur de l'investissement privé dans la recherche et le développement de l'énergie propre;
- déploiement d'instruments financiers ciblés pour diminuer le risque des investissements privés dans des technologies énergétiques propres ou des modèles commerciaux non testés mais prometteurs, notamment en raison d'incertitudes scientifiques, technologiques ou liées au marché;
- orientation du financement apporté par l'Union européenne à la recherche et l'innovation (notamment dans le cadre du programme Horizon 2020);
- évolution du cadre réglementaire pour orienter les subventions des États membres dans le domaine énergétique vers les énergies décarbonées plutôt que fossiles.

2.4. La Commission précise dans sa communication quatre domaines technologiques prioritaires:

- la décarbonisation du parc immobilier de l'Union d'ici à 2050. Les bâtiments représentent 40 % de la demande énergétique, et près de 75 % du parc immobilier de l'Union doit être rénové du point de vue de l'efficacité énergétique;
- le renforcement de la prééminence de l'Union dans le secteur des énergies renouvelables et le maintien de sa position dominante dans le monde en ce qui concerne ces technologies;
- le développement de solutions abordables pour le stockage de l'énergie, notamment en favorisant la relance de la production d'éléments de batterie en Europe;
- la promotion de l'électromobilité par le développement de batteries moins chères et plus autonomes, ainsi que par la mise au point de solutions de recharge plus rapides.

2.5. La Commission propose par ailleurs de faciliter la coordination des efforts d'innovation en matière d'énergie propre avec les villes, les régions et les États membres.

3. Observations générales

3.1. Le 30 novembre 2016, la Commission européenne a présenté un train de mesures très dense, baptisé «Une énergie propre pour tous les Européens», qui consiste en une série de propositions visant à réorganiser le marché de l'énergie, en particulier renouvelable, afin de respecter les engagements pris par la signature de l'accord de Paris sur le climat.

3.2. Avec l'accord de Paris, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030. Mais elle s'est aussi fixée, en octobre 2014, un cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, avec deux autres objectifs: 20 % d'énergies renouvelables dans la production d'électricité en 2020, puis au moins 27 % en 2030, et de 20 % à au moins 27 % pour les économies d'énergie dans les mêmes délais.

3.3. À travers de nombreux avis, le CESE soutient la nécessité d'accélérer la transition vers une économie européenne compétitive à faible intensité de carbone, dans le respect des positions et propositions exprimées par la société civile.

3.4. En demandant une «transition juste», le CESE a toujours refusé d'opposer emploi et protection de l'environnement. Les deux objectifs doivent être poursuivis avec une détermination identique.

3.5. Pour le CESE, les politiques climatiques européennes doivent stimuler la transformation de ces secteurs par l'investissement et l'innovation, mais ne doivent certainement pas en précipiter le déclin. La délocalisation des activités productives ne peut en aucun cas tenir lieu de politique de lutte contre le changement climatique.

3.6. Jusqu'à présent, la politique d'innovation énergétique de l'Union avait surtout mis l'accent sur le développement des technologies, laissant de côté ce qui est réellement important pour les citoyens: la satisfaction de leurs besoins énergétiques tels que le chauffage, la mobilité ou l'éclairage.

3.7. Dans sa communication, la Commission reconnaît aujourd'hui la place du consommateur au centre du système énergétique en tant que producteur de réseaux énergétiques décentralisés, ou demandeur de solutions compétitives à faible intensité de carbone.

3.8. Le CESE se félicite de cette évolution, car une stratégie d'innovation pour les citoyens commence par une analyse de leurs besoins et de leur comportement énergétique.

3.9. La Commission présente dans sa communication un large éventail d'instruments financiers et de financement visant à soutenir l'innovation à faible intensité de carbone. Le CESE soutient la volonté de la Commission de stimuler des investissements supplémentaires dans toute la chaîne de valeur de l'innovation, mais s'inquiète de la complexité et de la variété de ces aides qui les rendent difficilement accessibles, notamment aux très petites entreprises innovantes ou aux collectivités territoriales.

3.10. C'est pourquoi le CESE salue la volonté de la Commission d'instituer un guichet d'assistance unique pour orienter les promoteurs de projets et investisseurs, mais demande à ce qu'un effort soit fait pour simplifier l'offre financière.

3.11. En effet, entre le Fonds pour l'innovation du système d'échange de quotas, le Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures, «InnovFin», «InnoEnergy», le programme Horizon 2020, le Fonds européen pour les investissements stratégiques ou la Banque européenne d'investissement (BEI), il est difficile de s'y retrouver ⁽²⁾.

3.12. Dans son avis «Technologies et innovation énergétiques» ⁽³⁾, le CESE rappelait que de grandes innovations ne sont pas venues des secteurs industriels et d'entreprises dominantes qui dominaient le marché mais «de spécialistes» issus par exemple du secteur des petites et moyennes entreprises.

4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE approuve la volonté de la Commission de réduire les subventions de quelques États membres en faveur du pétrole et du charbon, mais rappelle qu'il convient d'anticiper les mutations industrielles et de proposer des alternatives en termes de formation et d'emploi aux travailleurs concernés, notamment dans le secteur des mines.

⁽²⁾ JO C 268 du 14.8.2015, p. 27.

⁽³⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 132.

4.2. L'acceptation sociale de la transition énergétique, en termes d'emploi, est indispensable au soutien politique des États membres.

4.3. Le CESE considère que le meilleur vecteur d'innovation bas-carbone est un cadre réglementaire qui fixe un prix élevé pour le CO₂ (aujourd'hui autour de 7 euros par tonne) permettant d'envoyer un signal très clair aux investisseurs, à savoir que les technologies carbonées n'auront plus leur place en Europe à moyen terme.

4.4. La technologie de capture et de stockage du CO₂ (CCS) n'est que très peu mentionnée alors que la Commission la considère comme indispensable pour atteindre les objectifs de 2050.

4.5. À ce titre, le CESE s'étonne que la Commission n'explique pas pourquoi les outils mis en place depuis 2008 pour encourager le déploiement de la technologie de capture et de stockage du CO₂ en Europe n'ont pas fonctionné.

4.6. Le CESE soutient la volonté de la Commission de décarboniser le parc immobilier de l'Union d'ici à 2050. Ce parc est responsable de plus de 40 % de la demande d'énergie finale de l'Union à lui seul.

4.7. L'enjeu de la rénovation thermique du parc immobilier est considérable, mais le CESE ne voit pas dans la communication de la Commission d'outils et d'aides financières tangibles pour y parvenir.

4.8. Les solutions techniques (isolation, énergies renouvelables pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire) existent pour les bâtiments neufs, souvent grâce à des réglementations thermiques spécifiques dans les États membres, mais les aides à la rénovation thermique de l'ancien sont notablement insuffisantes alors que ce sont souvent les familles les plus défavorisées qui habitent des logements énergivores.

4.9. Concernant le secteur des transports, autre filière à forte intensité de carbone, le CESE soutient les objectifs de la Commission, mais s'interroge sur quelques éléments:

- Il est en effet indispensable de développer l'électromobilité par la production d'éléments de batterie en Europe et l'intégration de stockage dans les systèmes électriques, mais le CESE s'interroge sur l'absence dans la communication de dispositions réglementaires ou financières permettant de développer les postes de recharge électrique sur les réseaux routiers et autoroutiers de l'Union, pourtant indispensables à la promotion des véhicules électriques.
- Afin de compléter les mesures relatives à l'innovation technologique permettant de décarboniser le secteur de transports, le CESE invite la Commission à s'intéresser au transport de marchandises par camion en favorisant les solutions intermodales par le développement du feroutage et du fret sur les voies navigables. Il est également souhaitable d'encourager le transfert modal depuis les véhicules particuliers vers les transports en commun.

4.10. En matière de financement de l'innovation, le CESE considère que le financement participatif peut jouer un rôle essentiel. Secteur en plein essor (bientôt plus important que le capital-risque), le financement participatif permet aux citoyens de s'impliquer directement dans le processus d'innovation au service des énergies propres.

4.11. Le CESE invite la Commission à promouvoir le financement participatif et à en orienter les fonds vers les quatre domaines technologiques qu'elle juge prioritaires (énergies renouvelables, solutions de stockage, électromobilité, logement à énergie positive).

Bruxelles, le 1^{er} juin 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs, jalon d'une mobilité coopérative, connectée et automatisée»

[COM(2016) 766 final]

(2017/C 288/12)

Rapporteur: **Stefan BACK**

Consultation	Commission européenne, 27 janvier 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	150/0/0
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la communication de la Commission sur une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs [COM(2016) 766 final] (ci-après la «stratégie») et son objectif ambitieux visant à mettre en œuvre un premier ensemble de services (services de la liste initiale ou «Day 1 list») en 2019, lequel sera suivi du développement d'un deuxième ensemble de services (services de la liste intermédiaire ou «Day 1.5 list»).

1.2. Le CESE prend acte des nombreux avantages potentiels qui découleraient de la mise en œuvre de la stratégie, notamment une plus grande efficacité des transports de passagers et de marchandises — au sein du réseau transeuropéen de transport également — l'accroissement de l'efficacité énergétique, ainsi que la réduction des émissions et des risques d'accident dans le secteur des transports routiers. La stratégie représente une étape importante sur la voie du développement de systèmes de transport intelligents coopératifs (STI-C) et, à terme, de la mobilité automatisée. Le CESE soutient ce projet et prend note du degré élevé de coopération entre différents secteurs, tels que les transports, l'énergie et les télécommunications, nécessaire à la mise en œuvre de systèmes de transport numériques couvrant notamment les infrastructures, les véhicules et des services innovants.

1.3. Le CESE apprécie la valeur ajoutée pour la mobilité des services de la liste initiale (Day 1) et de la liste intermédiaire (Day 1.5), notamment pour les transports de voyageurs et de marchandises, y compris les réseaux de distribution, et prend note de l'existence de plusieurs projets pilotes actuellement menés dans des agglomérations européennes qui vont plus loin que la stratégie et qui intègrent déjà l'essai de véhicules automatisés pour le transport de passagers. Dans ce contexte, le CESE prend également note de l'importance que la stratégie accorde à la prévention des effets de rebond, tels que l'augmentation du trafic et des émissions, grâce à des dispositions visant à intégrer les véhicules connectés, coopératifs et automatisés à la planification durable de la mobilité de la logistique ainsi qu'à la promotion du transport public.

1.4. Le CESE prend également acte des effets favorables sur le niveau de compétences en informatique, sur le développement de nouvelles compétences et sur l'amélioration de la compétitivité des industries européennes des données, de l'automobile et des transports, tout particulièrement dans une perspective à long terme.

1.5. Le CESE attire également l'attention sur l'importance des questions de protection des données et de la vie privée, qui ont été déjà soulevées dans son avis sur la directive STI ⁽¹⁾. Il souligne qu'il convient d'utiliser les données STI-C pour le seul usage des STI-C, celles-ci ne pouvant être ni conservées ni utilisées à d'autres fins, sauf avec l'accord de l'utilisateur. Le CESE estime qu'il est d'une importance cruciale d'être absolument clair sur ce point en introduisant des dispositions juridiquement contraignantes afin d'instaurer la confiance dans le système et d'assurer la conformité avec la législation de l'Union, et notamment avec l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽²⁾.

1.6. Le CESE souligne l'importance des normes communes et de l'interopérabilité transfrontière, tant pour mettre en œuvre le marché intérieur numérique que pour garantir des transports transfrontières efficaces.

1.7. Le CESE souligne qu'il est important que la mise en œuvre de la stratégie laisse une marge de manœuvre pour des solutions spécifiques au niveau local et/ou des entreprises, et même, lorsque cela est dûment justifié et proportionné, au détriment des exigences générales en matière de garantie d'interopérabilité et de transparence, chaque fois que de telles solutions apportent une valeur ajoutée. De même, les exigences en matière de normalisation et de transparence ne doivent pas être appliquées d'une manière qui freine l'innovation.

1.8. Le CESE souligne qu'il est important de prévoir des normes de sécurité élevées pour empêcher le piratage et les cyberattaques, des normes strictes en matière de protection des données et un système efficace d'évaluation de la conformité. Pour les mêmes raisons, des solutions de sécurité spécifiques devront bien souvent demeurer confidentielles.

1.9. La mise en œuvre de la stratégie pourrait être un processus très exigeant, dans lequel la méthode de coordination choisie nécessitera une communication, un suivi et un contrôle continus de la part de la Commission. L'instauration d'un climat de confiance entre les partenaires du processus de mise en œuvre et avec le public, y compris les consommateurs, peut jouer un rôle déterminant pour la réussite des opérations. Dans ce contexte, le CESE attire l'attention sur les droits des personnes handicapées à l'intégration, tels qu'énoncés dans la convention des Nations unies de 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Le CESE rappelle que ses liens avec la société civile pourraient faire de lui un partenaire utile dans le cadre de l'instauration d'un dialogue sur le processus de mise en œuvre.

1.10. En ce qui concerne les mesures législatives mentionnées dans la stratégie, le CESE souligne qu'il est essentiel de ne pas être trop normatif. L'interopérabilité et les normes communes ne doivent pas devenir une fin en soi, mais ne devraient s'appliquer que dans les cas où elles sont au service d'un but porteur de valeur ajoutée et ne font obstacle ni à l'innovation ni à la nécessité de résoudre des problèmes spécifiques au niveau local ou à celui de l'entreprise.

1.11. La stratégie aborde une première étape dans la mise en œuvre des STI-C dont les effets sur l'emploi et les conditions de travail sont relativement limités (services des listes initiale et intermédiaire). Elle sera probablement suivie par le déploiement de véhicules automatisés, dont l'impact sur la main-d'œuvre sera de plus grande ampleur. Pour cette raison, mais aussi pour instaurer un climat de confiance mutuelle, le CESE juge important d'engager un dialogue social à un stade précoce pour s'attaquer aux problèmes éventuels relatifs à l'emploi et aux conditions de travail.

1.12. Le CESE souligne qu'il est urgent de progresser vers la prochaine étape de la mise en œuvre des STI-C, à savoir la mise au point de systèmes qui intègrent également la communication entre les véhicules et la gestion du trafic. Les projets d'expérimentation et la planification législative semblent être en bonne voie dans les États membres disposant d'une industrie automobile, et le CESE est donc d'avis que le temps est un facteur clé si l'Union européenne souhaite participer activement à la promotion d'une action européenne.

1.13. La plateforme C-Roads, créée en octobre 2016, est destinée à jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre de la stratégie. Pour l'heure, les États membres ne l'ont pas tous rejointe. Le CESE considère qu'il est urgent que tous les États membres adhèrent à cet organe.

1.14. Le CESE se félicite de la volonté de la Commission de soutenir financièrement la mise en œuvre. Dans ce contexte, il attire également l'attention sur la nécessité de prévoir une marge de manœuvre pour une planification adéquate des mesures d'exécution au niveau de l'entreprise, en tenant compte, notamment, des contraintes financières dans le secteur du fret routier.

1.15. Le CESE regrette l'absence de calendrier clair pour les services de la liste intermédiaire et suivants. Le CESE déplore également l'absence d'évaluation d'impact. Les rapports de la plateforme STI-C contiennent des éléments qui permettent une évaluation de certains aspects de la stratégie, mais le CESE est d'avis que c'est insuffisant.

⁽¹⁾ Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil (JO L 207 du 6.8.2010, p. 1) et JO C 277 du 17.11.2009, p. 85.

⁽²⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31, JO L 119 du 4.5.2016, p. 1, et JO C 229 du 31.7.2012, p. 90.

2. Contexte

2.1. La communication de la Commission sur une stratégie européenne relative aux systèmes de transport intelligents coopératifs [COM(2016) 766 final] est en lien étroit avec les priorités politiques de la Commission, en particulier son programme en faveur de l'emploi, de la croissance et de l'investissement, le marché unique numérique, et la stratégie de l'union de l'énergie. Elle a été présentée dans le cadre du «train de mesures d'hiver» en matière d'énergie, consistant principalement en des propositions sur la conception du marché intérieur de l'électricité, l'efficacité énergétique et les carburants renouvelables.

2.2. La stratégie ne traite pas directement de questions liées à l'énergie. Elle porte essentiellement sur le développement, notamment sous ses aspects pratiques et juridiques, de systèmes de transport coopératifs, y compris les voitures connectées/véhicules automatisés et les infrastructures. Elle est également liée à la mise en œuvre du marché intérieur numérique et à la stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions.

2.3. La stratégie met en évidence l'impact que pourrait avoir le développement des STI-C sur le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne, avec un grand potentiel en matière de création d'emplois et de marchés. La valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union s'explique par l'augmentation des volumes sur un marché plus vaste appliquant des normes communes. Le développement des STI-C constitue une première étape vers les véhicules automatisés. Les services STI-C doivent reposer sur des normes communes et être mis en œuvre d'ici à 2019 et au-delà. Ils sont fondés sur une communication de véhicule à véhicule et de véhicule à infrastructure et ne suppriment pas la nécessité d'un conducteur.

2.4. La stratégie définit un certain nombre de services STI-C qui peuvent être déployés dès à présent (liste initiale de services STI-C), ainsi que d'autres services qui seraient déployés dans un deuxième temps, les spécifications et les normes complètes risquant effectivement de ne pas être prêtes en vue d'un déploiement d'ici à 2019 (liste intermédiaire des services STI-C). La liste initiale couvre la notification des endroits dangereux et les applications de signalisation, et la liste intermédiaire des fonctions telles que les informations sur les stations de ravitaillement et de recharge, la gestion du stationnement (sur voirie et hors voirie) et les informations en la matière, les informations sur les parcs relais, l'information connectée et coopérative à l'entrée et à la sortie des villes, les informations de circulation et le guidage intelligent.

2.5. La stratégie souligne le caractère transsectoriel de la mise en œuvre des STI-C, qui concerne tous les modes de transports, d'industrie et de télécommunications. La facilitation des transports à la suite de la mise en œuvre de la stratégie ne doit pas conduire à une augmentation des transports et des émissions.

2.6. Un certain nombre d'actions spécifiques sont prévues pour la mise en œuvre de la stratégie. Ces actions portent sur les huit points suivants.

- En 2019, les services de la liste initiale au moins sont mis en œuvre sur une grande échelle par les États membres, les autorités locales, les constructeurs de véhicules, les gestionnaires d'infrastructures routières et le secteur des systèmes de transport intelligents, qui pourront bénéficier d'une aide financière (MIE, EFSI, Fonds ESI). Les services de la liste intermédiaire et les STI-C de niveaux supérieurs ne sont pas encore matures; leur développement recevra un soutien de la Commission au titre du programme Horizon 2020 et, dans la mesure du possible, des Fonds ESI, et la liste de services sera actualisée dans le cadre de la plateforme STI-C, dont les travaux se poursuivront.
- Une politique commune de sécurité et de gestion des certificats sera suivie, dans le cadre d'une coopération entre la Commission et toutes les parties concernées. Cette politique jettera également les bases d'un renforcement du niveau de service (entre les véhicules, ainsi qu'entre les véhicules et les infrastructures). La Commission analysera les rôles et les responsabilités d'un modèle de confiance européen pour les STI-C et étudiera l'opportunité d'assurer elle-même une fonction de gouvernance.
- Les prestataires de services STI-C devraient proposer des conditions claires et compréhensibles aux utilisateurs finaux. La Commission publiera des orientations initiales concernant la protection de la vie privée en 2018; les initiatives de déploiement des STI-C devraient informer les utilisateurs finaux et instaurer la confiance chez ces derniers, démontrer que l'utilisation des données à caractère personnel apporte une valeur ajoutée et consulter les autorités de l'Union chargées de la protection des données afin d'élaborer un modèle d'analyse d'impact sur la protection des données.
- La Commission et les parties concernées prennent des mesures pour garantir le bon déroulement des communications sur une bande de fréquences fournie par la Commission.
- La plateforme C-Roads est exploitée en tant que mécanisme de coordination pour le déploiement des STI-C au niveau opérationnel, notamment pour les essais et la validation. Les États membres sont encouragés à adhérer à la plateforme.

- Les initiatives STI-C assurent le développement et la publication d'un processus d'évaluation de la conformité pour les services de la liste initiale. La Commission développera un modèle à cette fin.
- D'ici à 2018, la Commission adoptera, conformément à la directive STI, des actes délégués sur la continuité et la sécurité des services STI-C, sur la mise en œuvre concrète du règlement général sur la protection des données dans le domaine des STI-C, sur une approche de communication hybride et sur l'interopérabilité des processus d'évaluation sur la conformité.
- La Commission développera la coopération internationale dans le domaine des STI-C.

3. Observations générales

3.1. Le CESE accueille favorablement la stratégie et prend acte des nombreux effets positifs potentiels qui découleraient de sa mise en œuvre concluante, y compris une plus grande efficacité des transports de passagers et de marchandises, l'accroissement de l'efficacité énergétique et la réduction des émissions, le renforcement de la sécurité routière, ainsi que le développement de l'économie numérique.

3.2. La stratégie est en corrélation avec différentes stratégies majeures en cours, à savoir le marché unique numérique, la stratégie pour l'union de l'énergie et la stratégie européenne pour une mobilité à faibles émissions, toutes saluées par le CESE. Par ailleurs, le CESE soutient l'approche transsectorielle de la stratégie et la nouvelle dimension qu'elle confère à la politique des transports.

3.3. Dans ce contexte, le Comité prend note du lien avec la stratégie du passage au numérique des entreprises européennes en ce qui concerne les véhicules coopératifs, connectés et automatisés. Ces derniers constituent un thème prioritaire en vue du renforcement de la compétitivité des entreprises européennes. Le potentiel commercial de ces véhicules est estimé à «plusieurs dizaines de milliards d'euros par an» et la création d'emplois est chiffrée en «centaines de milliers» de postes. À cet égard, le CESE estime opportun de réitérer la position qu'il a prise dans son avis TEN/574 sur la stratégie pour le marché unique numérique, à savoir que l'évocation de tels résultats potentiels pourrait représenter un risque inutile et, dans le pire des cas, avoir une incidence négative sur la confiance, en particulier dans un cas comme celui-ci, où le succès de la mise en œuvre de la stratégie dépend en grande partie de l'intérêt des États membres, des autorités locales, de l'industrie automobile et d'autres parties prenantes.

3.4. Le Comité attire également l'attention sur l'importance de la stratégie pour assurer une mobilité efficace, y compris la mobilité urbaine ainsi que le dernier et le premier kilomètre du transport de marchandises et de passagers.

3.5. Le CESE attache également de l'importance à l'interopérabilité transfrontalière des services, qui doit être mise en œuvre afin de contribuer à assurer la fluidité du trafic sur les liaisons transfrontalières. Tant les services déjà disponibles (services de la liste initiale) que ceux qui sont sur le point d'être déployés et qui sont prêts à l'être à compter de 2019, même s'ils ne sont pas totalement prêts pour une utilisation à grande échelle (services de la liste intermédiaire), vont être d'une grande utilité pour garantir une mise en œuvre efficace des RTE-T, en particulier les corridors du réseau central RTE-T.

3.6. Compte tenu du fait que la stratégie est présentée dans le cadre du «train de mesures d'hiver» relatif à la politique de l'énergie, le CESE aurait aimé disposer, au-delà des chiffres déjà bien connus sur la part des émissions du transport routier, d'indications sur les effets attendus de la stratégie en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions.

3.7. Dans une large mesure, la stratégie sera mise en œuvre selon une méthode collaborative, à laquelle seront associés la Commission, les États membres, les autorités locales et l'industrie. La Commission a l'intention d'utiliser la plateforme C-Roads créée en octobre 2016, à laquelle ont jusqu'à présent adhéré douze États membres de l'Union européenne, pour coordonner le déploiement des services STI-C, les essais et la validation en vue de garantir l'interopérabilité et de mettre au point des moyens de tester le système. La Commission soutiendra ce développement, par le déploiement d'un processus d'évaluation de la conformité. Le CESE convient que la fonction de coordination est indispensable pour réussir la mise en œuvre du processus, mais déplore que les États membres n'aient pas tous rejoint la plateforme C-Roads, qui semble incapable de remplir efficacement le rôle de forum de coordination (à l'heure actuelle, la plateforme compte huit États membres à part entière et quatre États membres associés.) Le CESE suggère par conséquent que la Commission exerce d'urgence une pression politique sur les États membres pour les amener à adhérer tous à la plateforme.

3.8. Le CESE note avec satisfaction que la Commission a l'intention de prendre des mesures afin de garantir la cohérence sur un certain nombre de points importants. Ainsi, elle publiera en 2017 des «orientations» sur la politique commune de sécurité et de gestion des certificats STI-C, puis en 2018, d'autres orientations sur la protection des données. La Commission réservera également pour les services STI-C la bande de fréquences actuellement utilisée pour les services sécurisés de la norme européenne de télécommunications ⁽³⁾. Néanmoins, le CESE constate que la Commission envisagera également, le cas échéant, l'adoption en 2018 d'actes délégués au titre de la directive 2010/40/UE sur la sécurité des STI, la protection des données, la stratégie de communication et l'interopérabilité. De surcroît, une législation sur la continuité des services STI et l'évaluation de la conformité pourrait être adoptée. Le CESE déplore que la Commission ne donne aucune information concernant la base sur laquelle elle décidera s'il y a lieu de légiférer ou de se limiter à des orientations non contraignantes sur le plan juridique. En ce qui concerne les plans de la Commission d'adopter des actes législatifs délégués au titre de la directive 2010/40/UE sur les STI, le CESE réitère l'observation qui figure déjà dans son avis sur cette même directive selon laquelle les limites fixées à de tels actes visées à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doivent être respectées. Le CESE souligne également l'urgence de prolonger de sept ans la limite du mandat pour adopter des actes délégués au titre de la directive 2010/40/UE, sachant que le mandat pour adopter de tels actes expire au mois d'août 2017.

3.9. Le CESE approuve l'objectif de parvenir à une implication intersectorielle à de multiples niveaux des parties concernées par le déploiement des services STI-C, c'est-à-dire les États membres, les autorités locales, les constructeurs de véhicules et les opérateurs de transport. Le fait de réussir à associer ces acteurs aux activités de mise en œuvre pourrait constituer une occasion d'établir la confiance dans les nouveaux services et de garantir un bon démarrage. Dans ce contexte, le CESE attire l'attention sur les droits des personnes handicapées à l'intégration, tels qu'énoncés dans la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées adoptée le 13 décembre 2006.

3.10. Le CESE rejoint le point de vue de la Commission selon lequel il est important de veiller à utiliser un langage clair et compréhensible dans toutes les relations avec les utilisateurs finaux, car cela constitue un facteur majeur de l'établissement de la confiance envers les services proposés. Le travail législatif doit s'efforcer de respecter les principes du programme d'amélioration de la législation.

3.11. Le CESE souligne également l'importance d'éviter d'être trop normatif dans la mise en œuvre de la stratégie. Il est essentiel de préserver une marge de manœuvre pour des solutions parallèles ou spécialisées, pour des fins spécifiques ou pour l'innovation. Des exigences trop détaillées et trop rigides peuvent constituer un obstacle en l'espèce et se révéler donc contre-productives.

3.12. Le CESE se félicite de l'importance accordée au financement, et de la volonté affichée par la Commission de consacrer des ressources financières de mécanismes européens, tels que le MIE, l'EFSE et les Fonds ESI, au déploiement des services STI-C déjà opérationnels, ainsi que des fonds du programme Horizon 2020 à des services encore en développement. Le CESE souligne l'importance d'évaluer la valeur ajoutée de tels projets afin de garantir la meilleure utilisation possible de ressources qui sont limitées. Dans ce contexte, il attire également l'attention sur la concurrence très vive dans le secteur du fret routier, qui est particulièrement mise en évidence dans la stratégie, et qui requiert une certaine prévisibilité et une certaine marge pour la planification à long terme des investissements nécessaires pour installer ou perfectionner des composants des STI-C.

3.13. La partie introductive de la stratégie accorde une grande attention au développement de la conduite automatisée, à savoir la circulation de véhicules sans conducteur. Le CESE comprend toutefois que la stratégie s'en tient à la mise en œuvre de la communication de véhicule à véhicule et de véhicule à infrastructure. L'offre de services de la liste initiale, qui sera développée en 2019, traitera de la notification des endroits dangereux et des applications de signalisation, tandis que les services de la liste intermédiaire portent sur la planification routière, les informations sur les stations de ravitaillement et de recharge, les informations relatives au stationnement, etc. Par conséquent, de l'avis du CESE, les questions importantes de la responsabilité en cas d'erreurs ou de dysfonctionnements du système ou les questions sociales fondamentales qui se posent lors du remplacement de travailleurs par des robots ne sont pas de mise ici, étant donné que les services visés par la stratégie seront gérés et contrôlés par des personnes. En outre, toujours dans ce contexte, le CESE tient à souligner la nécessité d'accorder une attention particulière aux besoins des personnes handicapées dans le développement de systèmes de transport intelligents coopératifs, y compris les véhicules entièrement automatisés.

3.14. Le CESE prend bonne note de la cohérence visée dans le déploiement de la stratégie, qui s'appuie sur une vision transsectorielle du rôle des STI-C dans le système de transport, fondée sur les synergies entre les modes de transport et sur l'amélioration des possibilités de mobilité/de planification logistique rendue possible par certains services STI-C et par le développement de compétences variées.

⁽³⁾ Décision 2008/671/CE de la Commission (JO L 220 du 15.8.2008, p. 24).

3.15. Le CESE prend également note de l'analyse coûts/bénéfices présentée en janvier 2016 dans le rapport final de la plateforme STI-C, qui anticipe les retombées possibles d'un déploiement fructueux des services de la liste initiale sur une période allant de 2018 à 2030: les bénéfices l'emporteraient nettement sur les coûts sur une base annuelle, avec un rapport de 3 à 1 pour l'ensemble de la période. L'analyse conclut également que les bénéfices commenceraient à être engrangés entre cinq et dix ans après l'investissement initial, et que le résultat escompté est tributaire d'une forte utilisation desdits services. Le CESE regrette néanmoins qu'aucune analyse coûts/bénéfices de la stratégie n'ait été apparemment effectuée par la Commission.

3.16. Le CESE souligne à nouveau combien il est crucial de maintenir la pression de manière active et continue sur le processus de mise en œuvre afin d'éviter que ne se reproduise l'échec actuel de la mise en œuvre du système européen de télépéage routier, qui a été adopté en 2004 et n'est toujours pas devenu réalité, en dépit d'efforts répétés.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE relève qu'il est fait mention de la connexion entre les voitures connectées et les systèmes européens de radionavigation par satellite EGNOS et Galileo, et insiste sur le fait que la capacité des véhicules à communiquer avec les systèmes de radionavigation par satellite doit rester neutre sur le plan technologique et que, par conséquent, tous les systèmes de radionavigation par satellite doivent pouvoir être raccordés, même si, chaque fois que possible, la préférence doit être donnée aux systèmes européens.

4.2. Le CESE estime capital d'ouvrir un dialogue avec les partenaires sociaux à un stade précoce afin de créer un climat de transparence et de confiance. De l'avis du CESE, ce dialogue revêt d'ores et déjà une importance capitale à ce stade d'application des STI-C, alors qu'il apparaît que les effets sur le plan social et/ou des conditions d'emploi seraient négligeables, voire nuls, et ce afin d'instaurer un climat de confiance dans la perspective des effets beaucoup plus significatifs de l'introduction des véhicules automatisés. Dans ce contexte également, le CESE attire l'attention sur l'importance de la protection de la vie privée et la nécessité de veiller à ce que, sans accord exprès, les données ayant trait à la vie privée ne soient pas utilisées à d'autres fins que celles concernant les STI-C. Un cadre clair et juridiquement contraignant en la matière devrait être élaboré.

4.3. Le CESE prend bonne note de l'attention accordée à la sécurité, y compris en ce qui concerne les risques de piratage informatique et de cyberattaques. De l'avis du CESE, il s'agit d'une question primordiale, et il est extrêmement important de veiller à ce que des normes de sécurité d'un niveau d'exigence comparable soient appliquées dans tous les États membres et dans d'éventuels accords de coopération avec des pays tiers. Le CESE attire l'attention sur le fait qu'une obligation de rendre publiques des mesures liées à la sécurité est susceptible de porter atteinte à l'objet même de ces systèmes.

4.4. Le CESE souligne l'importance de la continuité lors de la mise en œuvre des systèmes de communication, et ce, afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, les investissements inutiles.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur**la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte)»***[COM(2016) 861 final — 2016/0379 (COD)]***la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la préparation aux situations d'urgence dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE»***[COM(2016) 862 final — 2016/0377 (COD)]***la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de l'Union européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (refonte)»***[COM(2016) 863 final — 2016/0378 (COD)]***et sur****la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (refonte)»***[COM(2016) 864 final — 2016/0380 (COD)]*

(2017/C 288/13)

Rapporteur: **M. Alfred GAJDOSIK**

Saisine	Parlement européen, 16 janvier 2017 Conseil de l'Union européenne, 19 janvier 2017
Base juridique	Article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	185/2/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement les propositions de la Commission relatives à une nouvelle organisation du marché, à un règlement sur la préparation aux situations d'urgence et à une nouvelle organisation de la coopération des régulateurs de l'énergie. Elles marquent une nouvelle étape dans le passage de marchés réglementés au niveau national à une approche européenne de l'électricité fondée sur le marché, en mesure de garantir la sécurité d'approvisionnement au coût le plus bas possible et de répondre aux principaux intérêts de l'ensemble des consommateurs d'électricité en Europe, y compris les utilisateurs industriels, commerciaux et résidentiels. Cet objectif ne sera toutefois atteint que si l'on s'oriente vers une électrification accrue de l'économie, qui constitue le moyen le plus efficace et le plus souple de le mettre en œuvre.

1.2. Dans la droite ligne de ses avis antérieurs sur la question, le CESE souligne que le bon fonctionnement des marchés de l'électricité est une condition préalable à la réalisation des objectifs de l'union de l'énergie ⁽¹⁾. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel, pour que le marché fonctionne bien, il est nécessaire de modifier sensiblement son organisation, notamment du fait de l'utilisation croissante d'électricité variable provenant de sources d'énergie renouvelables ⁽²⁾. Intégrer

⁽¹⁾ JO C 383 du 17.11.2015, p. 84; JO C 264 du 20.7.2016, p. 117.

⁽²⁾ Voir également l'avis TEN/626, «État de l'union de l'énergie 2016» (voir page 100 du présent Journal officiel).

les sources d'énergie renouvelable dans le marché existant ne sera pas suffisant. Il sera nécessaire de disposer d'un nouveau marché. Le CESE considère que, dans ses grandes lignes, le train de mesures sur l'organisation du marché constitue une réponse adaptée à la nécessité de procéder à ces changements, qui ouvre la voie à une transition énergétique efficace sur le plan des coûts et financièrement viable.

1.3. Le CESE se félicite de l'approche générale adoptée par le paquet sur l'organisation du marché, notamment les objectifs consistant à placer les consommateurs au cœur du marché de l'énergie, à accroître l'approvisionnement en électricité et à renforcer la coopération régionale. L'adaptation qui est proposée des règles du marché et du cadre réglementaire constitue un pas important sur la voie d'un approvisionnement stable en énergie propre pour l'ensemble des consommateurs européens, aux prix les plus bas possible. Nonobstant, des améliorations sont encore possibles sur certains points. Il conviendrait en particulier d'élaborer des règles plus spécifiques ⁽³⁾.

1.4. La décarbonation est l'un des objectifs stratégiques de l'union de l'énergie, aussi convient-il de soutenir l'objectif d'encourager les investissements dans la décarbonation du marché de l'électricité. Toutefois, le meilleur moyen d'obtenir des avancées dans ce domaine est de disposer de conditions de marché égales et équitables, bénéfiques tant pour les consommateurs que pour la transition vers une économie verte. Pour réaliser une décarbonation effective et efficace, il est indispensable de parvenir à la pleine internalisation des coûts externes de la production d'électricité classique, en tenant compte des dommages liés aux changements climatiques et de ceux causés à la santé humaine. Pour orienter les investissements vers l'électricité verte, la meilleure approche est d'adopter une fiscalité appropriée.

1.5. Le CESE soutient fermement la déclaration selon laquelle l'ensemble des consommateurs, y compris les consommateurs industriels, commerciaux et résidentiels, disposent du droit de produire, de stocker et de négocier eux-mêmes de l'énergie, et selon laquelle les communautés énergétiques locales ont le droit de soutenir, de développer ou de louer des réseaux communautaires. Mais pour leur permettre de faire valoir ces droits et de surmonter les obstacles existants (accès au réseau, redevances d'accès au réseau inéquitables et inappropriées, barrières juridiques et administratives, etc.), des règles plus précises sont nécessaires.

1.6. En outre, l'objectif doit être que les consommateurs européens aient la possibilité de participer pleinement à l'ensemble du marché de l'électricité et, partant, au commerce et à la fourniture d'énergie électrique. Or il manque, dans les propositions de la Commission, des règles spécifiques qui permettraient de mettre en place les conditions nécessaires à cette fin. Il est nécessaire d'établir des plates-formes et des structures de négociation décentralisées qui ouvrent la possibilité de commercialiser directement de l'énergie, y compris par petites unités. Si la décentralisation de l'approvisionnement en électricité et le négoce de celle-ci est une condition préalable à la pleine intégration des consommateurs sur le marché, décentraliser ne doit pas signifier fragmenter le marché européen de l'électricité.

1.7. Si la Commission répond à juste titre à l'objectif de renforcer les marchés à court terme, à long terme, ce ne sera pas suffisant pour baser les investissements dans l'électricité issue d'énergies renouvelables sur les mécanismes du marché. Pour ce faire, il faut également ouvrir la possibilité de négocier l'électricité d'origine renouvelable par voie de contrats à terme et contrats sur dérivés sur les marchés décentralisés, ce qui ne sera possible que si les produits du marché d'équilibrage sont négociés moyennant le recours aux options de flexibilité.

1.8. Étant donné que le problème qui se pose aujourd'hui dans de nombreux pays européens n'est pas le manque de capacité de production, mais l'excédent de capacité, il conviendra de ne recourir aux mécanismes de capacité pour la production conventionnelle d'électricité que comme une solution à court terme, si les produits du marché d'équilibrage ne sont pas en mesure d'assurer la sécurité d'approvisionnement nécessaire, en veillant à garantir une stabilité des investissements pour tous les participants au marché.

1.9. Le CESE rappelle que le problème de la précarité énergétique doit être pris en considération lors de l'élaboration de la future politique destinée à établir une société à faibles émissions de carbone. La prosommation peut constituer une approche valable pour remédier à ce problème, à condition que les consommateurs vulnérables soient mis en situation d'accéder au capital nécessaire, par l'octroi de prêts publics ou avec l'aide des municipalités, des régions ou d'autres entités telles que des organisations non gouvernementales.

1.10. Le CESE souligne que l'électricité issue de sources d'énergie renouvelables et de la cogénération dans les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité étant en règle générale produite à petite échelle, il est de plus en plus important de disposer de réseaux de distribution modernes, intelligents et qui fonctionnent bien. La réglementation nationale doit permettre aux gestionnaires de réseaux de procéder aux investissements nécessaires et les y encourager. En outre, il est nécessaire d'investir dans l'amélioration de l'interconnexion des réseaux électriques nationaux. Ces deux aspects contribueront à garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique et créeront de nouveaux emplois en Europe.

⁽³⁾ Voir également l'avis TEN/624 relatif au train de mesures «Une énergie propre pour tous les Européens» (non encore paru au Journal officiel).

1.11. Le CESE souligne que l'objectif de garantir un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement en électricité, dans un environnement de marché et un cadre dans lequel les consommateurs joueront un rôle central, exige l'utilisation intensive de technologies de l'information et de la communication (TIC), de nouvelles méthodes de planification et de nouveaux outils d'exploitation du système électrique, qui, ensemble, permettent, en temps réel, de recenser les besoins des consommateurs et des réseaux, ce qui requiert des investissements massifs dans la recherche, le développement et l'innovation (voir paragraphe 3.13).

1.12. En ce qui concerne la flexibilité, l'électromobilité, le stockage et les autres options d'équilibrage, le CESE souscrit à la position de la Commission consistant à accorder aux acteurs indépendants du marché la prérogative de développer ces marchés importants avant que les gestionnaires de réseaux ne soient autorisés à assumer un rôle de gestionnaire ou d'exploitant des différentes installations.

2. Contenu des communications de la Commission

2.1. Dans le train de mesures proposé, la Commission souligne qu'atteindre les objectifs de l'union de l'énergie suppose de procéder à une réforme en profondeur du marché de l'électricité. Intégrer les sources d'énergie renouvelable dans le marché existant ne sera pas suffisant. Il sera nécessaire de disposer d'un nouveau marché.

2.2. La Commission européenne oriente sa nouvelle politique de marché autour de deux principes:

- il faut déployer de nouvelles règles du marché qui tiennent compte des principales caractéristiques de l'énergie renouvelable — la décentralisation et la flexibilité — et qui contribuent à accroître la sécurité de l'approvisionnement et l'efficacité sur le plan des coûts;
- les consommateurs doivent être placés au centre du nouveau marché énergétique.

2.3. La proposition de la Commission est également axée sur le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement au moyen d'une approche de préparation aux situations d'urgence.

2.4. Un quatrième aspect est celui de la réforme de la surveillance réglementaire, consistant à redéfinir le rôle et les compétences de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

Étant donné sa dimension sectorielle, le présent avis évaluera en premier lieu les textes législatifs en examinant dans quelle mesure ils respectent les principes énoncés au paragraphe 2.2. Cette question étant, du point de vue du CESE, principalement abordée dans les documents portant sur le marché intérieur de l'électricité, COM(2016) 861 final et COM(2016) 864 final, c'est sur ces deux textes que se concentrera plus particulièrement le présent avis.

3. Observations générales sur l'organisation du marché

3.1. Afin de décarboner l'ensemble du système énergétique, y compris les secteurs du chauffage et de la mobilité, il est nécessaire d'augmenter en conséquence la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité. Dans ce contexte, l'approche adoptée par la Commission s'avère fondamentalement correcte: le marché européen de l'électricité doit se développer de sorte à devenir compatible avec les énergies renouvelables. Le CESE se félicite de cette approche claire, en tant qu'elle constitue un jalon important pour réaliser un marché européen de l'électricité qui contribue à surmonter les obstacles existants, tels que les contraintes physiques dues au manque d'interconnexions et la disparité des régimes réglementaires et fiscaux entre les États membres.

3.2. Il est important de poser d'emblée que l'énergie renouvelable variable est, par nature, décentralisée, et qu'en d'autres termes:

- les éoliennes terrestres et les installations photovoltaïques sont, en moyenne, de taille beaucoup plus réduite que les unités de production conventionnelles;
- l'énergie issue des éoliennes terrestres et du rayonnement solaire est disponible pratiquement partout;
- leur production peut être planifiée pour s'ajuster à la consommation, à condition que le marché offre des incitations satisfaisantes — en effet, bien qu'on ne puisse avoir le contrôle des sources d'énergie renouvelables, il est possible de prévoir leur disponibilité avec un haut degré de précision.

Ces mêmes caractéristiques sont souvent valables pour d'autres technologies, telles que la cogénération dans les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité, qui, grâce à leur grande efficacité, sont appelées à jouer un rôle important en tant qu'options de flexibilité et d'équilibrage dans les futurs marchés de l'énergie.

3.3. D'un côté, ces caractéristiques donnent lieu à des avantages spécifiques, que la Commission européenne évoque dans une certaine mesure dans ses propositions relatives à la nouvelle organisation du marché. Toutefois, sa proposition gagnerait à faire preuve de davantage de cohérence et de concision s'agissant d'articuler les règles du marché autour de ces avantages. L'attention est attirée à cet égard sur les points de vue que le CESE a exprimés dans son avis relatif à la «Révision de la directive sur les énergies renouvelables» (TEN/622) ⁽⁴⁾. Le fait que les énergies renouvelables et d'autres technologies décentralisées contribuent à augmenter considérablement la liquidité du marché revêt une importance particulière pour l'organisation du marché.

3.4. Le nouveau marché de l'énergie sera caractérisé, comme le souligne à juste titre la Commission, par un nombre beaucoup plus élevé d'unités de production que dans la structure de production conventionnelle, caractérisée par un nombre très réduit de centrales électriques. En conséquence, la diversité des acteurs qui participent à la production d'électricité s'accroîtra de manière significative. À cet égard, il est essentiel de transformer les consommateurs en clients plus actifs. La production d'électricité issue d'énergies renouvelables et la cogénération permettent aux consommateurs de devenir des producteurs, comme la Commission le reconnaît dans sa proposition.

3.5. Il importe de noter que l'idée de faire des consommateurs des «clients actifs» doit s'appliquer à toutes les catégories de consommateurs, y compris ceux qui consomment de l'énergie dans un cadre commercial et industriel et sont en mesure de réaliser d'importantes économies de coûts en investissant dans les technologies de production décentralisée conçues pour l'autoconsommation. Par conséquent, rendre les consommateurs actifs ne conduira pas seulement à disposer de marchés de l'électricité plus liquides; cela donnera une impulsion économique supplémentaire: les petites comme les grandes entreprises pourront en tirer des avantages compétitifs, de la valeur ajoutée sera créée localement, et cela pourra encourager la création d'emploi. D'autre part, de nombreux ménages ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour devenir des prosummateurs. Sur ce point, des prêts favorables aux consommateurs et l'aide active des municipalités et des régions pourraient apporter une contribution.

3.6. Toutefois, l'activation de la participation des consommateurs est entravée par trois éléments.

3.6.1. D'abord, pratiquement aucun des coûts externes des centrales à charbon et des centrales nucléaires n'est internalisé. Parmi ces coûts, il convient de prendre tout particulièrement en considération ceux qui correspondent à des dommages à la santé ou à des dommages causés par les changements climatiques. La non-internalisation de ces coûts soumet les énergies renouvelables, qui ne produisent pas des effets externes comparables, à un désavantage concurrentiel important. Étant donné que ce sont surtout les énergies renouvelables qui permettent aux consommateurs d'être plus actifs, nous devons conclure que la participation limitée des consommateurs est manifestement le fruit d'une volonté politique, ou est du moins délibérément acceptée. Dans l'ensemble du paquet hiver, aucun effort n'est proposé pour remédier à cette distorsion du marché. Cette distorsion est d'autant plus grande que, du fait de la non-internalisation des coûts externes de l'électricité conventionnelle, la nécessité de subventionner massivement les énergies renouvelables augmente.

3.6.2. Il existe une autre raison pour laquelle les technologies décentralisées, comme les énergies renouvelables ou les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité, sont systématiquement désavantagées par rapport aux centrales conventionnelles. L'organisation actuelle des marchés de gros favorise les unités de production à grande échelle. Les installations utilisant des énergies renouvelables et les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité étant en moyenne de taille beaucoup plus modeste, elles ne bénéficient pas des économies d'échelle qui seraient nécessaires et souffrent d'un désavantage concurrentiel.

3.6.3. Enfin, de nombreux petits acteurs n'ont pas accès au marché de négociation de l'énergie, en raison de restrictions légales, de règles administratives et d'obligations en matière de licences et de formalités bureaucratiques. Cela concerne aussi bien les ménages que les consommateurs commerciaux et même industriels.

3.7. S'il y avait une volonté politique en ce sens, il pourrait être remédié immédiatement à ces trois dysfonctionnements du marché actuel de l'électricité. Toutefois, le CESE craint que les règles proposées par la Commission ne soient pas suffisamment claires.

3.8. Pour en finir avec la distorsion de marché qui favorise la production d'électricité conventionnelle, décrite au paragraphe 3.6.1 ci-avant, il faudrait au strict minimum fiscaliser correctement les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), qui sont l'un des problèmes les plus frappants des coûts externes mentionnés plus haut. Le CESE a plaidé à plusieurs reprises pour des mesures en ce sens ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Non encore paru au Journal officiel.

⁽⁵⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 13.

3.9. Pour compenser les désavantages évoqués aux paragraphes 3.6.2 et 3.6.3, il conviendrait d'ouvrir le marché de l'électricité à des structures plus décentralisées, notamment en ce qui concerne la négociation.

3.10. Décentraliser ne doit pas signifier fragmenter le système électrique européen. La Commission a parfaitement raison de dire qu'il faut permettre «la libre circulation de l'électricité quand et où on en a le plus besoin». Toutefois, il est nécessaire de procéder à de puissants investissements pour améliorer les interconnexions des réseaux nationaux et de mettre en place un modèle de refinancement qui n'induisse pas de charges trop lourdes pour les consommateurs.

3.11. La production d'électricité orientée vers la demande, y compris avec l'aide d'options de flexibilité et d'équilibrage comme le stockage par batteries, la production de chaleur et de gaz à partir de l'électricité et les technologies véhicule-réseau, constitue la meilleure approche pour garder les coûts d'extension du réseau à leur minimum. Cela explique pourquoi la prosommation, c'est-à-dire les transactions directes entre les producteurs et les consommateurs d'électricité, et le renforcement de la responsabilité en matière d'équilibrage du réseau, comme le propose la Commission, sont des instruments importants qui contribuent à assurer la sécurité de l'approvisionnement.

3.12. La proposition de la Commission européenne tient en général compte de ces mécanismes. Le CESE approuve cette approche, qui aura une incidence positive, notamment sur les marchés de l'électricité peu développés, lesquels souffrent, dans certains États membres, d'une surréglementation pesante.

3.13. Toutefois, dans ce contexte, la proposition de la Commission ignore dans une large mesure le potentiel que revêt le passage au numérique. La numérisation permet d'enregistrer par voie électronique les données concernant la consommation et la production, ce de manière très fine, jusqu'aux plus petites unités (c'est-à-dire les kilowatts individuels). L'enregistrement des profils de consommateurs spécifiques et individuels grâce à des compteurs intelligents — et, dans l'avenir, grâce à l'internet des objets —, conjugué à la variété des acteurs participant à la production d'énergie, offre littéralement à chaque consommateur la possibilité de devenir gestionnaire de son propre équilibrage production-consommation. Les programmes d'éducation et de formation sont importants pour donner au plus grand nombre possible de consommateurs les moyens de remplir ce rôle et, partant, pour supprimer le désavantage structurel, à savoir la liquidité des marchés limitée, que présentent les formes de négociation décentralisées, comme les transactions entre pairs.

3.14. Dans un premier temps, il conviendra d'adapter les règles en matière d'équilibrage [articles 4 et 5 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final] de sorte qu'il soit possible d'enregistrer une quantité d'énergie de l'ordre de quelques unités de mesure avec un degré de précision temporelle élevé. Il conviendra de mettre en place des marchés à court terme spécifiques pour l'échange de ces quantités minimales d'énergie. Les articles 6 et 7 de ladite proposition devront être modifiés en conséquence.

3.15. Malheureusement, la Commission européenne n'a proposé aucune initiative en ce sens. Au contraire, l'article 3 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final prévoit que les consommateurs et les petites entreprises peuvent participer au marché par l'intermédiaire d'agrégateurs. L'existence de ces derniers se justifie principalement par les effets de portefeuille et les coûts de transaction. Toutefois, ceux-ci disparaîtraient si le négoce de l'électricité était décentralisé. Les consommateurs d'électricité et les petites entreprises auraient alors la possibilité de participer pleinement et directement au marché de l'électricité, s'ils souhaitent y jouer un rôle actif et sont en mesure de le faire. Il est révélateur que la Commission européenne ne fasse pas référence au commerce de l'électricité lorsqu'elle parle de «participe[r] au marché sur un pied d'égalité», à l'article 3, paragraphe 1, point i).

3.16. Dans ce contexte, les transactions directes entre producteurs et consommateurs semblent être particulièrement prometteuses sur le plan économique, parce qu'elles peuvent refléter, à travers un seul signal de prix, différentes composantes de prix qui sont dans une large mesure formées par le marché, contrairement à ce qui se passe actuellement dans de nombreux États membres. De fait, le signal de prix envoyé par les transactions directes peut refléter une large palette d'informations, et notamment:

- une contribution forfaitaire au financement de l'infrastructure de réseau;
- un montant évolutif, spécifique aux transactions, qui reflète l'utilisation des services auxiliaires requis pour la transaction spécifique effectuée sur le réseau électrique;
- une prime de capacité pour le financement des installations de production, de stockage et de transformation de l'électricité, dont le montant fait l'objet d'une négociation entre les participants à la transaction.

3.17. La mise en place de modèles économiques visant le commerce décentralisé de l'électricité n'est pas l'apanage de quelques États membres comme les Pays-Bas et l'Estonie; il existe de fait des modèles très ambitieux qui sont déjà utilisés dans plusieurs marchés en dehors de l'Europe, par exemple aux États-Unis et en Australie. Il s'agit clairement d'une tendance mondiale. L'Europe ne peut tirer pleinement parti de ses capacités d'exportation sur les marchés mondiaux de l'énergie que si les entreprises européennes développent des modèles convaincants de négociation décentralisée et numérisée de l'électricité. Cependant, l'Union européenne devrait aussi offrir à ses entreprises la possibilité de mettre de tels modèles en pratique dans un premier temps sur leurs marchés nationaux.

4. Observations particulières sur des aspects spécifiques de la proposition de directive COM(2016) 864 final, ainsi que sur les propositions de règlement COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final et COM(2016) 863 final

4.1. Le CESE se félicite que la Commission européenne s'engage clairement en faveur de la décarbonation du marché de l'électricité. Toutefois, étant donné les considérations exprimées au paragraphe 3.6, la restriction à la priorité d'appel, telle que définie à l'article 11 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final, rend plus difficile la réalisation de cet objectif, du moins tant que les coûts externes de la production conventionnelle d'électricité ne sont pas pleinement internalisés. S'il est en principe correct de faire de la neutralité technologique une règle de base de la gestion de la distribution, cela suppose des conditions de concurrence équitables. En raison de la non-internalisation des coûts externes de la production conventionnelle d'électricité, il n'y a pas d'équité de conditions. Avant de chercher à restreindre considérablement la priorité d'appel, comme l'envisage la proposition de la Commission, il faudrait réaliser la pleine internalisation des coûts externes.

4.2. Il convient, dès lors, de préciser que, pour une période limitée, la priorité d'appel devrait être maintenue dans tous les États membres où la part des énergies renouvelables est inférieure à 15 %. Les États membres où cette part est plus importante devraient présenter à la Commission européenne un cadre de dispatching correspondant pour examen. Ce cadre ne doit pas entraîner de distorsion du mécanisme de liberté de marché pour les options de flexibilité à faible intensité de carbone et efficaces sur le plan des coûts. La Commission européenne devrait examiner ce cadre afin de déterminer s'il est en mesure de soutenir la décarbonation.

4.3. En tout état de cause, si l'on souhaite une politique harmonisée, les valeurs minimales énoncées à l'article 11, paragraphe 3, de la proposition de règlement COM(2016) 861 final devraient être remplacées par les chiffres correspondants figurant dans les notes marginales 125 et 127 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie ⁽⁶⁾, afin de permettre aux petits acteurs du marché de pouvoir bénéficier d'une concurrence loyale.

4.4. Les règles en matière de redispatching et de réduction figurant à l'article 12 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final constituent un obstacle supplémentaire à la réalisation de l'objectif de décarbonation. Dès lors que les centrales au charbon, en particulier, présentent des coûts de démarrage et d'arrêt relativement élevés, les exploitants de ces centrales intégreront ces coûts dans leurs offres de redispatching. Les installations d'énergie éolienne et solaire ne présentent pas de tels coûts. Elles sont dès lors plus fréquemment retirées du réseau, ce qui constitue un revers pour l'Europe sur le plan de la décarbonation. Par conséquent, le redispatching fondé sur le marché devrait être limité aux énergies non renouvelables.

4.5. Le CESE approuve l'avis de la Commission européenne selon lequel les distorsions du marché sont à éviter dans l'intérêt des consommateurs. Il encourage la Commission européenne à faire davantage pour prévenir les distorsions sur les marchés actuels et futurs. Les mécanismes de capacité pour les centrales électriques classiques, tels que prévus dans le règlement COM(2016) 861 final, pourraient conduire à d'autres graves distorsions du marché, comme la Commission le reconnaît elle-même. Les mécanismes de capacité doivent donc être considérés comme la dernière option pour garantir la sécurité de l'approvisionnement, et comme une solution à court terme. Il est nécessaire d'adopter d'urgence des règles plus spécifiques pour déterminer quand les mécanismes de capacité sont admis.

4.6. Il convient de garder à l'esprit que l'électricité renouvelable obtenue à partir de sources intermittentes (énergie éolienne et solaire) ne peut participer en tant que telle aux mécanismes de capacité et ne peut pas non plus être négociée sur les marchés à terme. S'il est louable de vouloir renforcer les échanges journaliers et infrajournaliers, la structure de coûts spécifique de l'énergie solaire et éolienne (c'est-à-dire des coûts marginaux nuls) signifie qu'il n'y aura pas de refinancement des investissements et des énergies renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables doivent pouvoir être négociées sur les marchés à terme. La seule manière prévisible d'y parvenir est de relier les énergies renouvelables à des options d'équilibrage et de flexibilité. Celles-ci comprennent surtout, outre le stockage par batteries, des options techniques comme la production de chaleur et de gaz à partir de l'électricité ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ JO C 200 du 28.6.2014, p. 1.

⁽⁷⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 13.

4.7. Néanmoins, il existe d'importants obstacles réglementaires au niveau des États membres et, en conséquence, les produits du marché d'équilibrage ne trouvent pas, à l'heure actuelle, leurs modèles commerciaux. Les textes législatifs sur l'organisation du marché n'offrent pas de solutions à cet égard. Il faudrait au moins ajouter à l'article 3, paragraphe 1, point f), de la proposition de règlement COM(2016) 861 final une disposition visant à ce que les règles du marché et le cadre de dispatching à mettre en place par les États membres offrent une incitation à l'utilisation des options de flexibilité. Cela peut également contribuer à remédier aux goulets d'étranglement ou à les éviter.

4.8. Dans ce contexte, le CESE appelle à définir clairement des priorités. Il ne devrait être possible de recourir à des mécanismes de capacité pour les centrales électriques conventionnelles que si les États membres sont en mesure de démontrer que les goulets d'étranglement de capacité ne peuvent pas être corrigés par des mesures d'équilibrage de la production d'électricité d'origine renouvelable, avec l'appui de mécanismes de flexibilité. Cette obligation devrait être intégrée à l'article 8 de la proposition de directive COM(2016) 864 final, et l'article 14 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final devrait être modifié en conséquence.

4.9. Ces systèmes d'équilibrage offrent deux avantages supplémentaires. Parce qu'ils rendent l'électricité d'origine renouvelable négociable sur le marché à terme, ils constituent actuellement la seule option qui promet que les investissements dans les installations de production d'énergie renouvelable peuvent être refinancés sur le marché. Ensuite, ils sont orientés au niveau local et tirent parti du fait que l'énergie renouvelable est disponible pratiquement partout (voir le paragraphe 3.2) et, partant, ils augmentent la valeur ajoutée locale des sources d'énergie renouvelables.

4.10. La production décentralisée d'électricité est en mesure de décharger le réseau, à condition que des incitations judicieuses fondées sur le marché soient disponibles. Or, tel n'est pas le cas. Le mode de calcul des redevances d'accès au réseau [article 16 du document COM(2016) 861 final] devrait être au moins modifié afin de fournir une incitation à la production d'énergie à proximité immédiate des consommateurs, qui soit le reflet de la consommation réelle. En règle générale, les coûts de réseau spécifiques des différentes opérations de production et de consommation peuvent être vérifiés grâce à l'utilisation de compteurs intelligents; le principe de refléter l'utilisation réelle laisse à penser qu'ils devraient servir de base pour le calcul des redevances d'accès au réseau.

4.11. La production d'électricité ajustée à la consommation est également facilitée par des zones de prix déterminées avec exactitude. Par conséquent, le CESE soutient pleinement les points de vue énoncés en la matière dans le considérant 14 et l'article 13 de la proposition COM(2016) 864 final. Toutefois, si la demande formulée au paragraphe 4.10 n'est pas suivie d'effet, l'efficacité acquise grâce à la présence de zones de prix plus précises pourrait être annulée et perdue en raison de redevances d'accès au réseau fixées d'une manière qui ne correspond pas à l'utilisation réelle. Un référentiel européen en matière de fiscalité de l'énergie, qui renforcerait les signaux de prix, constituerait une aide supplémentaire.

4.12. Le fait de délimiter plus précisément les zones de prix ne devrait pas être interprété à tort comme le renoncement à la nécessité de disposer d'un réseau européen bien interconnecté, qui est le meilleur moyen de parvenir à un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement à un bon rapport coût-efficacité.

4.13. Comme il a été signalé au paragraphe 3.14, ouvrir le commerce de l'électricité aux consommateurs et prosommateurs est important pour garantir la pleine participation au marché de l'énergie. L'article 3 de la proposition de directive COM(2016) 864 final devrait donc être clarifié. La participation des consommateurs, qui est limitée, selon l'article 3, paragraphe 1, à la production, au stockage et à l'électromobilité, devrait également inclure le commerce d'électricité. À l'article 3, paragraphe 2, les obstacles à l'entrée sur le marché devraient être définis plus clairement. Comme l'a établi le paragraphe 3.6.3 du présent avis, ces obstacles sont essentiellement les économies d'échelle et les barrières administratives.

4.14. Un des moyens permettant de réduire ces obstacles est que les États membres établissent des structures de négociation particulières pour les petits producteurs, les consommateurs et les prosommateurs. L'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie devrait être chargée de surveiller la mise en œuvre de cette exigence. En outre, l'article 4 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final pourrait prévoir des règles comptables simplifiées pour les associations de consommateurs-producteurs de faible dimension. Enfin, le terme «négociateur» devrait remplacer le mot «vendre» à l'article 15, paragraphe 1, point a), de la proposition de directive COM(2016) 864 final.

4.15. En ce qui concerne la précarité énergétique [considérant 14 et article 5 de la proposition de directive COM(2016) 864 final et articles 28 et 29 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final], le CESE a déjà déclaré à plusieurs reprises que ce problème doit être résolu et qu'il devra être pris en considération dans toute future mesure visant une société à faibles émissions de carbone. À ce titre, la position du CESE reste celle qu'il a exprimée dans son précédent avis sur le sujet⁽⁸⁾. À cet égard, il appuie également la position de la Commission et ses propositions spécifiques. Toutefois, il insiste sur le point de vue déjà formulé dans des avis antérieurs⁽⁹⁾, suivant lequel les énergies renouvelables et la prosommation en particulier peuvent, dans certains cas, constituer une méthode durable pour prévenir la précarité énergétique persistante, à condition que les consommateurs vulnérables puissent bénéficier de prêts publics et d'un meilleur accès au capital, avec l'aide de collectivités locales comme les régions ou les municipalités, ou encore d'acteurs privés comme les organisations non gouvernementales. C'est également dans ce contexte que devrait être comprise l'importance des règles relatives aux clients actifs et aux communautés énergétiques locales visées aux articles 15 et 16 de la proposition de directive COM(2016) 864 final. À l'article 5, paragraphe 2, de cette même proposition, il conviendrait de citer expressément la prosommation comme un moyen possible d'éviter la précarité énergétique.

4.16. Pour ce qui concerne les droits des consommateurs, le CESE se félicite que l'autonomisation et la protection des consommateurs fasse l'objet d'un chapitre de la proposition de directive COM(2016) 864 final. Toutefois, l'article 10 devrait également indiquer explicitement que les consommateurs doivent avoir le droit d'exprimer des préférences spécifiques en ce qui concerne leur approvisionnement en électricité et avoir la garantie que ces préférences sont respectées. Il conviendrait de compléter le texte de l'article 15, paragraphe 1, point b), pour préciser que les redevances d'accès au réseau doivent être spécifiques, de telle sorte que ne puissent être imputés aux consommateurs que les coûts de réseau spécifiques qui ont été causés par leur propre activité, c'est-à-dire qui sont dus à la production, au stockage, à la consommation ou à la vente d'électricité. En outre, le système de redevances du réseau devrait fournir des incitations pour les activités favorables au réseau, telles que le transfert de charge, l'autoconsommation ou le stockage. Les États membres doivent montrer comment le calcul des redevances d'accès au réseau est effectué en fonction de l'utilisation réelle. Dans ce contexte, la prévisibilité est un facteur essentiel pour permettre aux consommateurs de faire les investissements requis en connaissance de cause.

4.17. Le CESE se félicite que l'article 16 de la proposition de directive COM(2016) 864 final définisse les communautés énergétiques locales et leur accorde des droits correspondants. Il a plaidé pour des mesures en ce sens dans son avis «Prosommation énergétique et coopératives de prosommateurs d'énergie»⁽¹⁰⁾. Cela étant, les redevances visées à l'article 16, paragraphe 1, point d), doivent refléter l'utilisation réelle, c'est-à-dire suivre le même principe que celui énoncé au paragraphe 4.16 du présent avis en rapport avec l'article 15 de la proposition de directive COM(2016) 864 final.

4.18. Tout en approuvant que les communautés énergétiques soient autorisées à exploiter leurs propres réseaux, le CESE plaide pour qu'elles soient également habilitées à opérer en tant que fournisseur de base. Dans ce cas, toutes les obligations correspondantes doivent leur être appliquées.

4.19. S'agissant des articles 15 et 16 de la proposition de directive COM(2016) 864 final, il convient de faire une mise en garde: rendre les clients plus actifs et créer des communautés énergétiques locales exige de recourir aux énergies renouvelables. À défaut de trouver des solutions aux problèmes décrits au paragraphe 3.6 et de remédier aux lacunes de la proposition sur les énergies renouvelables⁽¹¹⁾, le processus visant à rendre les clients plus actifs et à créer des communautés énergétiques locales de l'énergie sera considérablement affaibli, voire compromis.

4.20. Concernant les données collectées par les compteurs intelligents, la numérisation ouvre des possibilités majeures, comme expliqué de manière détaillée au paragraphe 3.13 du présent avis. Dans le même temps, elle comporte certains risques sur le plan de la protection et de la sécurité des données. Le CESE se félicite que la Commission européenne aborde cet aspect dans les articles 19 à 23 de la proposition de directive COM(2016) 864 final.

4.21. Le CESE approuve le fait que la Commission accorde l'importance qui lui est due à la protection efficace des données qui sont générées par les compteurs intelligents et que les normes européennes de protection des données s'appliquent également aux données relatives à la consommation d'électricité. Toutefois, la gestion et la propriété des données ainsi que les données ouvertes sont des éléments négligés. L'article 23 devrait donc garantir que, sans préjudice de leur protection et de leur confidentialité, les données sont mises à la disposition de toutes les parties intéressées sous une forme anonymisée et suffisamment agrégée. Pour tirer pleinement parti du potentiel de la numérisation, il est nécessaire de mettre en place des programmes d'éducation et de formation afin de remédier à l'analphabétisme numérique et à l'exclusion des consommateurs.

⁽⁸⁾ JO C 341 du 21.11.2013, p. 21.

⁽⁹⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1; JO C 34 du 2.2.2017, p. 44; JO C 82 du 3.3.2016, p. 13.

⁽¹⁰⁾ JO C 34 du 2.2.2017, p. 44.

⁽¹¹⁾ Voir également l'avis TEN/622, «Révision de la directive sur les énergies renouvelables» (non encore paru au Journal officiel).

4.22. Pour ce qui est du rôle des gestionnaires de réseau: la décentralisation suppose généralement que les réseaux de distribution vont gagner en importance stratégique, de même que l'interconnexion des réseaux nationaux. Il est d'une importance capitale que les États membres mettent en place un cadre qui donne aux gestionnaires de réseau des incitations effectives et efficaces pour investir dans l'amélioration des réseaux d'électricité européens. Cela permettra également de stimuler la croissance économique et de créer de nouveaux emplois. Dans ce contexte, le CESE est favorable à la proposition de la Commission visant à renforcer les compétences de l'ACER, qui devrait superviser les politiques nationales à cet égard.

4.23. Les articles 32, 33 et 36 de la proposition de directive COM(2016) 864 final donnent aux gestionnaires de réseau de distribution des droits conditionnels concernant la gestion des options de flexibilité et des points de recharge pour véhicules électriques. Si le CESE se félicite des progrès rapides sur le plan de la flexibilité, de l'électromobilité et de la pénétration du marché des installations de stockage, il importe néanmoins que la prérogative que la Commission propose d'accorder aux acteurs indépendants du marché soit suivie d'effets et qu'elle soit respectée par les gestionnaires de réseau de distribution et les régulateurs nationaux. Il en va de même de la gestion des services de stockage par les gestionnaires de réseau de transport [article 54 de la proposition de directive COM(2016) 864 final].

4.24. L'établissement d'une organisation européenne pour les gestionnaires de réseau de distribution (entité des GRD de l'UE), tel que prévu par l'article 50 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final, ne saurait déboucher sur l'établissement de codes de réseau autonomes, dans la mesure où cela renforcera encore le pouvoir de marché potentiel des gestionnaires de réseau de distribution. Il conviendrait de donner à l'ACER des compétences pour mettre en place un cadre approprié, et de renforcer les régulateurs nationaux à cet égard.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — Deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie»

[COM(2017) 53 final]

et sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Rapport sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables»

[COM(2017) 57 final]

(2017/C 288/14)

Rapporteure: **M^{me} Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Consultation	Commission européenne, 17 février 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	190/0/1
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie en tant qu'élément du processus de suivi de la mise en œuvre et du développement de la stratégie pour l'union de l'énergie. Le CESE préconise à nouveau de mener un dialogue approfondi sur l'énergie avec la société civile aux niveaux européen, national, régional et local, afin de faciliter et de favoriser des mesures concrètes en faveur d'une union de l'énergie solide.

1.2. Le CESE a toujours estimé que l'idée d'une union de l'énergie est extrêmement importante pour la réussite de l'Union européenne. Par conséquent, l'évaluation des progrès accomplis en la matière devrait porter non seulement sur les éléments de l'union de l'énergie elle-même, mais aussi sur les avantages qu'elle représente pour les citoyens et les entreprises, y compris les PME.

1.3. Le CESE invite donc la Commission à suivre les progrès selon différents angles, à savoir les avantages économiques, l'évolution en matière d'emplois, les avancées dans la vie quotidienne des citoyens, le système énergétique lui-même, les facteurs sociétaux et l'utilisation des instruments politiques.

1.4. Le CESE préconise que soient adoptées sans difficulté les initiatives lancées jusqu'à présent et, avant tout, qu'elles soient mises en œuvre en temps utile au niveau de l'UE et dans les États membres. Les plans nationaux sont d'une importance capitale et les États membres doivent prendre en compte les conséquences qu'auront inévitablement leurs mesures sur d'autres pays.

1.5. Le CESE souligne que malgré les progrès accomplis, il subsiste des insuffisances considérables en ce qui concerne l'infrastructure et les marchés énergétiques. Des infrastructures et une capacité de production énergétique suffisantes et fiables, des marchés de l'énergie qui fonctionnent correctement, de même que l'efficacité énergétique, sont les principaux facteurs qui contribuent à la sécurité énergétique. Dans cette optique, il convient de poursuivre les initiatives de coopération régionale de même que le développement de sources d'énergie indigènes et la diversification géographique des importations d'énergie.

1.6. Le CESE souligne qu'il importe de continuer à garantir une évolution positive dans le domaine des énergies renouvelables. Les changements significatifs que connaît le réseau électrique en raison d'un rapide essor de l'énergie renouvelable variable et décentralisée requièrent une attention particulière et doivent être gérés correctement.

1.7. Le CESE accueille favorablement la deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) comme une occasion de renforcer les investissements publics/privés. Pour ce qui est des investissements privés, les incitations qu'offre actuellement le marché sont faibles, ce qui est essentiellement dû à l'incohérence des politiques. Pour encourager les investisseurs privés, il est impératif de garantir un climat d'investissement prévisible, dans lequel la nature durable et stable des décisions politiques et des lois revêt une importance cruciale.

1.8. Le CESE demande à la Commission de procéder à une évaluation approfondie des instruments actuels de la politique de réduction des émissions de carbone, afin de veiller à ce que l'on utilise les outils adéquats pour atteindre les objectifs de la manière la plus efficace qui soit. L'accent devrait davantage être mis sur la résolution de problèmes liés aux taxes et redevances qui entraînent une hausse des prix à la consommation, ainsi que sur les subventions qui faussent les marchés de l'énergie et les signaux d'investissements.

1.9. L'union de l'énergie peut être source d'avantages sociaux grâce à la création d'emplois et à l'utilisation directe et indirecte de l'énergie par les citoyens dans leurs activités quotidiennes. Cependant, la mise en place d'un système énergétique à faible intensité de carbone représente un immense défi qui doit être relevé d'une manière garantissant une transition juste.

1.10. En ce qui concerne le premier rang mondial en matière de transition vers une énergie propre, l'UE devrait s'efforcer d'optimiser son incidence positive sur l'empreinte carbone planétaire au lieu de se concentrer uniquement sur ses propres émissions. Cela implique notamment de mettre l'accent sur le rôle de l'innovation et des politiques commerciales et d'investissement, mais aussi sur la nécessité de promouvoir une tarification des émissions de carbone au niveau mondial.

2. Contexte

2.1. Le présent avis porte sur le deuxième rapport de la Commission sur l'état de l'union de l'énergie et ses annexes, ainsi que sur le rapport de la Commission sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables. Ces documents illustrent les progrès accomplis dans les différents secteurs de l'union de l'énergie et mettent en évidence les problèmes et les secteurs dans lesquels il convient d'agir davantage.

2.2. Le rapport principal évalue l'état de l'union de l'énergie sous les aspects suivants: la transition vers une économie sobre en carbone, économe en énergie et efficace dans l'utilisation des ressources; donner des moyens d'action au consommateur; des infrastructures pérennes; la question des investissements et une dimension extérieure forte pour l'union de l'énergie. Il évalue également la situation au regard des cinq piliers de l'union de l'énergie que sont la sécurité énergétique, le marché intérieur de l'énergie, l'efficacité énergétique, la décarbonisation et la recherche, l'innovation et la compétitivité.

2.3. Le rapport met également l'accent sur la perspective d'une nouvelle tournée en faveur de l'union de l'énergie, organisée par la Commission dans les États membres. Cette tournée est liée à la préparation des plans nationaux en matière d'énergie et de climat, et vise également à s'adresser aux acteurs locaux.

2.4. Le rapport spécifiquement consacré aux progrès dans le secteur des énergies renouvelables présente la situation dans les États membres et les différents secteurs, à savoir l'électricité, le chauffage et le refroidissement, et les transports. Il évoque également les obstacles administratifs à la mise en œuvre de projets portant sur les énergies renouvelables et aborde la durabilité des biocarburants et de la bioénergie.

2.5. En ce qui concerne l'avenir, les rapports se réfèrent à des mesures proposées par la Commission dans son train de mesures intitulé «Une énergie propre pour tous les Européens», publié en novembre 2016. Le rapport principal comporte également une feuille de route actualisée pour l'union de l'énergie, fondée sur la feuille de route initiale qui figurait dans le cadre stratégique pour une union de l'énergie de 2015.

3. Observations sur l'idée centrale d'une union de l'énergie

3.1. Le CESE a toujours estimé que l'idée d'une union de l'énergie est extrêmement importante pour la réussite de l'Union européenne. Dans cette perspective, l'union de l'énergie devrait répondre aux besoins des citoyens et des entreprises de l'UE.

3.2. L'un des principes fondamentaux qui sous-tendent l'union de l'énergie est d'optimiser les avantages grâce à la coopération entre les États membres. La cohérence et l'unité politiques sont une condition préalable essentielle et cruciale pour réaliser des progrès significatifs, aussi bien en ce qui concerne le développement du marché unique de l'énergie que les relations extérieures dans le domaine de l'énergie.

3.3. Cela est d'autant plus important à l'heure actuelle, où l'UE doit faire face à un grand nombre d'incertitudes, de risques et de menaces à l'échelle mondiale. Dans le même temps, la montée du nationalisme et du protectionnisme au niveau national pourrait menacer les progrès du marché unique de l'énergie. Idéalement, l'union de l'énergie pourrait jouer un rôle important en renforçant l'unité d'ensemble, et ainsi la puissance globale, de l'UE.

3.4. Dans le domaine énergétique lui-même, les évolutions internes et externes rendent l'union de l'énergie de plus en plus pertinente. Si la dimension énergétique externe est de plus en plus imprévisible, sur le plan interne, l'interdépendance des États membres et les répercussions mutuelles qu'engendrent leurs décisions dans le domaine de l'énergie sont clairement visibles au quotidien.

3.5. Le CESE partage l'avis de la Commission lorsqu'elle affirme que «l'union de l'énergie couvre plus que les seuls domaines de l'énergie et du climat». L'union de l'énergie est l'une des composantes fondamentales du développement économique, de la création d'emplois et du bien-être des citoyens. En somme, il est question de la durabilité de l'Union européenne sur le plan des avantages économiques, sociaux et environnementaux.

3.6. L'union de l'énergie peut apporter des avantages économiques selon différentes modalités: grâce aux activités économiques qui créent de la valeur ajoutée en utilisant l'énergie comme facteur de production; par le biais du secteur énergétique lui-même et, enfin, par l'intermédiaire des acteurs économiques qui fournissent des solutions en matière d'énergie et de climat, et ce, qu'il s'agisse de technologies, de services ou de nouveaux modèles économiques. À cette fin, l'union de l'énergie doit proposer un environnement stable et favorable aux sociétés et entreprises européennes, qui réunisse notamment les conditions nécessaires à la compétitivité des coûts et à la différenciation innovante, en vue de leur permettre d'investir et d'embaucher et de les encourager à le faire, en accordant une attention particulière au potentiel des PME.

3.7. Les avantages sociaux découlent de la création d'emplois et de l'utilisation directe et indirecte de l'énergie par les citoyens dans un grand nombre d'activités quotidiennes. Cependant, la mise en place d'un système énergétique à faible intensité de carbone représente un immense défi qui doit être relevé d'une manière garantissant une transition juste et la création d'emplois décents, en particulier dans les régions qui dépendaient d'activités à haute intensité de carbone. Le CESE souligne la nécessité d'inclure des mesures d'adaptation dans les plans nationaux et invite la Commission à faciliter ces efforts.

3.8. La disponibilité et l'accès physique à une énergie financièrement abordable sont la clé pour éviter la pauvreté énergétique, un problème qui empêche également les citoyens de passer à des solutions à faible intensité de carbone. En outre, l'observatoire européen de la précarité énergétique devrait enfin débiter ses activités. Comme indiqué dans l'avis du CESE sur le premier rapport sur l'état de l'union de l'énergie, «pour les citoyens, le succès de l'union de l'énergie se mesurera aussi à des éléments très concrets, notamment le niveau des prix [...], l'accessibilité aux réseaux, la sécurité d'approvisionnement [...], [et] l'information des consommateurs concernant les matériels qu'ils utilisent».

3.9. S'agissant des effets bénéfiques pour le climat, les objectifs en matière d'énergie et de climat sont souvent considérés comme une fin en soi. Pourtant, ils ne doivent représenter qu'un moyen d'atteindre un objectif ultime, qui est de répondre aux besoins des citoyens et de générer de la prospérité économique tout en contribuant à atténuer le changement climatique, conformément aux exigences définies par l'accord de Paris. En outre, en participant à la réduction de la pollution atmosphérique, l'union de l'énergie génère un impact positif sur la santé.

3.10. Le CESE est d'accord avec la Commission lorsqu'elle affirme que l'union de l'énergie ne saurait être séparée des autres grandes politiques européennes, telles que celles qui concernent la numérisation, les marchés des capitaux et les investissements, les compétences, l'économie circulaire et la sécurité. Le CESE souligne également le lien étroit qui existe entre l'union de l'énergie et les politiques en matière de transport. Les aspects énergétique et climatique de la politique des transports ne devraient pas être traités séparément des autres questions liées au marché des transports.

3.11. En somme, le CESE insiste sur le fait que ce sont les entreprises, les travailleurs, les consommateurs et les citoyens en général qui sont les acteurs concrets du changement. Par conséquent, le CESE réitère son appel en faveur d'un dialogue approfondi avec la société civile dans le domaine de l'énergie. Ce dialogue devrait être instauré à tous les échelons: lors de l'élaboration des politiques au niveau de l'UE, lors de la préparation des plans nationaux en matière d'énergie et de climat et, enfin, pour faciliter les mesures au niveau local.

4. Observations sur l'état de l'union de l'énergie et les mesures de suivi

4.1. Mise en œuvre

4.1.1. La Commission européenne a choisi 2016 comme année de réalisation. La plupart des initiatives prévues au titre de l'union de l'énergie ont déjà été publiées par la Commission européenne. Toutefois, la majorité de ces nombreuses initiatives doivent encore être adoptées et mises en œuvre. Le CESE préconise que ces initiatives soient adoptées sans difficulté et, avant tout, que les mesures soient mises en œuvre en temps utile au niveau de l'UE et dans les États membres.

4.1.2. Les plans nationaux en matière d'énergie et de climat constituent un élément essentiel du processus de mise en œuvre de la stratégie pour l'union de l'énergie. Compte tenu des situations particulières dans les États membres, l'élaboration de plans d'action nationaux constitue une approche rationnelle. Ceux-ci devraient être préparés d'une manière participative et dans un esprit de coopération. Dans le même temps, il importe de mettre en place un mécanisme de gouvernance approprié, afin de garantir non seulement la mise en œuvre de ces plans, mais aussi leur cohérence et leur conformité avec les objectifs communs. Nous devrions également veiller à ce que les rôles et les responsabilités des États membres, de l'Union européenne et des autres acteurs soient clairement définis.

4.1.3. Les décisions prises en vertu du cadre de l'union de l'énergie s'inscrivent dans une perspective à longue échéance et sont partiellement irréversibles. C'est pourquoi le CESE insiste sur la nécessité de tenir compte des objectifs à long terme tout au long du processus. Parallèlement, il convient de garantir une souplesse suffisante au niveau national mais aussi européen, étant donné que les mesures concrètes ne se succèdent pas d'une manière linéaire d'une année à l'autre et que l'évolution des contextes nécessite des réactions promptes.

4.1.4. La mise en œuvre des objectifs politiques et de la législation ne devrait pas être le seul critère guidant l'évaluation de l'état de l'union de l'énergie; au contraire, l'accent devrait avant tout être mis sur la situation réelle au niveau de l'UE et des États membres. Ce point est particulièrement important compte tenu de la complexité des nombreux objectifs, piliers et buts chiffrés de l'union de l'énergie. Dans le prochain rapport sur l'état d'avancement de l'union de l'énergie, le CESE attend que la Commission décrive les progrès concrets qui ont été accomplis, donne des exemples de projets qui ont été menés à bonne fin et évoque les futures étapes envisagées pour contribuer à une meilleure interconnectivité, améliorer le fonctionnement des marchés et favoriser l'adaptation sociale à la transition.

4.1.5. Étant donné que le CESE a récemment consacré des avis aux différents aspects du train de mesures intitulé «Une énergie propre pour tous les Européens», il renvoie ici à ces avis, qui offrent un aperçu plus détaillé de la gouvernance et des différents domaines de l'union de l'énergie.

4.2. Infrastructures, investissements et marchés

4.2.1. Le système énergétique lui-même, qui est au cœur de l'union de l'énergie, doit fonctionner et se développer correctement. Il doit atteindre les trois objectifs fondamentaux que sont, du point de vue des citoyens comme des entreprises, la sécurité énergétique, des coûts et des prix raisonnables et une atténuation du changement climatique.

4.2.2. La sécurité énergétique demeure un objectif essentiel, car l'économie et la société modernes ne peuvent fonctionner, même temporairement, sans énergie. Des infrastructures et une capacité de production énergétique suffisantes et fiables, des marchés de l'énergie qui fonctionnent correctement, de même que l'efficacité énergétique, sont les principaux facteurs qui contribuent à la sécurité énergétique. La sécurité énergétique ne devrait pas être considérée comme synonyme d'autosuffisance énergétique. Comme pour d'autres matières premières, les échanges transfrontières tant internes qu'externes améliorent de fait la sécurité de l'approvisionnement, tout en contribuant à maintenir les prix à un niveau compétitif. Cela n'exclut pas le fait qu'il existe des raisons politiques appelant à éviter une forte dépendance à l'égard des importations d'énergie. Le développement de sources d'énergie indigènes est également important du point de vue de la création d'emplois.

4.2.3. Selon la Commission, la dépendance à l'égard des importations d'énergie a diminué dans plusieurs États membres tandis que dans certains autres, elle a augmenté en raison de la diminution de la production nationale de combustibles fossiles. La plupart des États membres peuvent désormais satisfaire leur besoin de gaz par le biais d'autres canaux grâce aux nouvelles interconnexions et aux terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL). Cependant, il demeure nécessaire d'investir dans les infrastructures et de maintenir la diplomatie énergétique, qui fut l'un des premiers mécanismes ayant contribué à renforcer la coopération dans le domaine de l'énergie. Sur ce point, le CESE renvoie aux précédents avis qu'il a consacrés à ces questions.

4.2.4. En ce qui concerne le marché unique de l'énergie, il subsiste des goulets d'étranglement au niveau de la réglementation et des infrastructures qui empêchent une concurrence saine et la libre circulation, en particulier de l'électricité. Le réseau électrique connaît de profonds changements, principalement en raison de l'essor de plus en plus rapide des sources d'énergie renouvelables variables et décentralisées. La coopération régionale et un cadre réglementaire commun adéquat sont nécessaires pour répondre aux défis qui en résultent, car les mesures mises en œuvre dans un État membre ont des incidences concrètes, du moins dans les pays voisins. Des initiatives de coopération régionale telles que le PIMERB (plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique) et la CESEC (connexion gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est) sont essentielles pour remédier aux goulets d'étranglement au niveau de la réglementation et des infrastructures.

4.2.5. Le développement de l'économie numérique a également une incidence fondamentale sur les systèmes énergétiques. En plus des infrastructures énergétiques, il y a lieu de mettre en place une infrastructure numérique de pointe, notamment des compteurs intelligents qui permettront de bâtir des réseaux énergétiques intelligents. La numérisation des systèmes énergétiques doit également être accompagnée de mesures visant à renforcer la cybersécurité et à garantir une protection adéquate des données à caractère personnel, le respect de la vie privée ainsi que l'alphabétisation numérique.

4.2.6. En ce qui concerne les investissements dans le système énergétique, il est plus que nécessaire d'investir dans les infrastructures énergétiques mais aussi dans des mesures d'efficacité énergétique, notamment en rénovant les immeubles. Le CESE reconnaît les possibilités offertes par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) et se félicite du lancement de sa deuxième phase, qui vise à renforcer la coopération entre les secteurs public et privé. En conséquence, les États membres doivent également consacrer des fonds publics aux investissements dans le secteur énergétique.

4.2.7. Pour ce qui est des investissements privés, les incitations qu'offre actuellement le marché sont faibles, ce qui est essentiellement dû à l'incohérence des politiques. Pour encourager les investisseurs privés, il faut impérativement garantir un environnement stable et prévisible. Le CESE souligne dès lors qu'il est primordial d'adopter des décisions politiques et une législation stables et portant sur le long terme.

4.2.8. Le CESE attire l'attention sur le rôle croissant des citoyens en ce qui concerne les marchés de l'énergie, y compris sur l'essor du prosumérisme et de la coopération locale. Il convient d'encourager et de renforcer les mesures visant à permettre aux consommateurs d'adopter un comportement plus responsable et de devenir des prosommateurs. Le CESE a examiné ces mesures dans plusieurs avis antérieurs.

4.2.9. Dans cette optique, des informations pertinentes et facilement compréhensibles ayant trait aux questions d'énergie (telles que l'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique) doivent être fournies aux citoyens de tous âges. Il convient en outre d'améliorer l'accès équitable au marché de l'énergie ainsi que les financements pour les projets de petite envergure. La simplification de la législation en matière d'énergie dans le cadre de l'initiative REFIT devrait procurer des avantages concrets aux consommateurs d'énergie. L'accent devrait davantage être mis sur la lutte contre les problèmes liés aux taxes et redevances qui entraînent, malgré une baisse des prix de gros de l'énergie, une hausse des prix à la consommation et contribuent ainsi à la pauvreté énergétique.

4.3. *Énergies renouvelables et décarbonisation*

4.3.1. Le CESE se félicite que la Commission ait consacré un rapport spécifique aux progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables et approuve dans une large mesure l'analyse et les défis qui y sont présentés. S'agissant des recommandations, le Comité renvoie à ses points de vue concernant les différents aspects des énergies renouvelables qu'il a exprimés dans un certain nombre de ses avis antérieurs et récents.

4.3.2. Selon le rapport, l'UE dans son ensemble est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé pour 2020, bien que des efforts supplémentaires doivent encore être consentis. Le CESE souligne à nouveau l'importance de poursuivre un développement positif dans ce domaine. Il attire l'attention sur le fait que le secteur du chauffage et du refroidissement est en première place en chiffres absolus pour le déploiement des énergies renouvelables. Le CESE souligne par ailleurs le rôle décisif des transports dans la réalisation des objectifs ambitieux fixés à long terme en matière de réduction des émissions et préconise un développement de l'électricité d'origine renouvelable et des biocarburants avancés afin de réduire les émissions liées aux transports.

4.3.3. Le rapport souligne qu'il existe encore des obstacles administratifs considérables à la mise en œuvre de projets portant sur les énergies renouvelables. Ils concernent les guichets uniques, les demandes en ligne, les délais encadrant les procédures, la facilitation des projets à petite échelle et l'identification des sites adéquats. Le CESE préconise des mesures d'urgence pour lever ces obstacles, que l'on rencontre également de manière fréquente dans d'autres domaines.

4.3.4. Le CESE approuve la conclusion de la Commission selon laquelle l'UE est également en bonne voie pour atteindre les objectifs fixés pour 2020 en matière d'efficacité énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre. En ce qui concerne les instruments politiques qui visent à faciliter la transition vers une économie à faible intensité de carbone, la mauvaise utilisation des subventions (y compris des certificats verts), les systèmes d'échange de droits d'émission et les taxes ont conduit à des mesures inefficaces et des résultats insuffisants, car le marché n'a pas émis de signaux en vue d'encourager à investir dans l'énergie à faible émission de carbone.

4.3.5. Le CESE demande par conséquent à la Commission de procéder à une évaluation approfondie des instruments actuels de la politique de réduction des émissions de carbone, afin de veiller à ce que l'on utilise les instruments adéquats pour atteindre les objectifs de la manière la plus efficace qui soit, sans imposer de charges excessives aux utilisateurs d'énergie.

4.3.6. Le CESE souscrit à l'objectif visant à atteindre le premier rang mondial de la transition vers une énergie propre et à créer ainsi des débouchés commerciaux et des emplois. À cet égard, l'UE devrait s'efforcer d'optimiser son incidence positive sur l'empreinte carbone planétaire au lieu de se concentrer uniquement sur ses propres émissions. Elle peut y parvenir en développant et en exportant des solutions pour le climat et des produits qui sont fabriqués avec moins d'émissions que ceux proposés par des concurrents établis en dehors de l'UE; il convient néanmoins de reconnaître que la concurrence mondiale est féroce.

4.3.7. Pour atteindre le premier rang mondial, il convient d'accroître les investissements consacrés à l'innovation, en particulier par le secteur public, dont la part a diminué. Le CESE insiste également sur le rôle que jouent les politiques commerciales et d'investissement dans la recherche de solutions en matière d'énergie et de climat. Un système de tarification des émissions de carbone au niveau mondial est nécessaire pour stimuler l'introduction de solutions à faible intensité de carbone d'une manière qui soit neutre et efficace. Le CESE invite la Commission à œuvrer activement pour instaurer ce type de mécanisme, qui permettrait de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises européennes sur les marchés d'exportation et pour les marchandises importées.

5. Observations concernant le mécanisme et les indicateurs de suivi

5.1. Étant donné que l'évaluation de l'état de l'union de l'énergie se base sur un certain nombre d'indicateurs clés, il est important de veiller à ce que ces indicateurs soient les plus pertinents possible. Le CESE se félicite de l'intention de la Commission de développer des indicateurs supplémentaires qui mesurent, par exemple, les moyens d'action et la participation des consommateurs. Dans son avis sur le premier rapport sur l'état de l'union de l'énergie, le CESE invitait la Commission à inclure des aspects sociaux parmi les critères utilisés pour évaluer l'union de l'énergie et l'impact de la transition énergétique.

5.2. Actuellement, le suivi s'appuie principalement sur les cinq piliers de l'union de l'énergie et les objectifs politiques et réglementaires correspondants. Sachant que «l'on obtient ce que l'on mesure», le CESE souligne la nécessité de suivre les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs fondamentaux de l'union de l'énergie, c'est-à-dire les avantages qui en résultent pour les citoyens et les entreprises et, partant, pour l'avenir de l'UE.

5.3. Le CESE invite donc la Commission à suivre le développement des activités économiques dans le domaine de l'énergie, de manière à mettre en évidence la valeur économique de l'union de l'énergie. Il convient dès lors de suivre les progrès en matière d'emplois liés à l'énergie. Cela devrait également inclure une évaluation des éventuelles «fuites» d'investissements et d'emplois.

5.4. Afin de rapprocher l'union de l'énergie des citoyens, le CESE estime qu'il est important de suivre et de communiquer les progrès accomplis du point de vue de la vie quotidienne des consommateurs. Cela suppose de prendre en compte: les factures énergétiques, les informations relatives aux produits liés à l'énergie, le déploiement de la production d'énergie locale et décentralisée, les compteurs intelligents, les bornes pour le chargement des véhicules électriques, l'aide financière aux consommateurs, les mesures incitatives en matière d'efficacité énergétique par le biais de la rénovation des logements, etc.

5.5. Afin de suivre les facteurs sociétaux, l'on pourrait relever les changements dans la perception des questions énergétiques, tels que le renforcement des inquiétudes que suscite la pollution de l'air, l'intérêt croissant porté aux possibilités d'emploi liées à l'énergie, les incidences de l'évolution technologique et l'émergence de nouveaux acteurs.

5.6. Il serait également utile d'évaluer les mesures adoptées par les États membres afin de savoir si elles favorisent la cohérence ou les divergences au sein du marché intérieur et dans les relations extérieures. À cet égard, la principale difficulté consiste à évaluer les conséquences qu'aura le Brexit sur l'union de l'énergie.

5.7. Enfin, la garantie de la qualité des données est un élément essentiel de l'amélioration des mécanismes de suivi. Les données doivent être actuelles, précises, comparables et fiables, ce qui nécessitera un développement continu des méthodes de collecte et de traitement.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et sociale européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE»

[COM(2017) 8 final — 2017/0002 (COD)]

(2017/C 288/15)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Consultation	Commission européenne, 26 avril 2017
Base juridique	Article 16, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	161/0/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Par la proposition à l'examen, la Commission répond comme il se doit, de manière généralement correcte et appropriée et d'un point de vue strictement technique et juridique, à la nécessité d'adapter le régime actuel du **règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾ et de la décision n° 1247/2002/CE du Parlement européen, du Conseil et de la Commission concernant la protection des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union⁽²⁾** au nouveau règlement général sur la protection des données (RGPD)⁽³⁾, qui sera applicable dans l'ensemble de l'UE à partir du 25 mai 2018.

1.2. Cela n'empêche pas le CESE de rappeler le contenu des observations et recommandations qu'il a formulées concernant la proposition de règlement général sur la protection des données, laquelle est devenue le RGPD actuellement en vigueur, et de regretter que cette version finale ne les ait pas reprises entièrement. En outre, il craint que son adoption et entrée en vigueur tardives, compte tenu de la rapidité des évolutions technologiques dans ce domaine, n'augmentent les risques d'appropriation illicite de données ainsi que d'abus dans leur traitement et leur commercialisation, puisqu'elle risque de devenir obsolète avant même d'être mise en œuvre. Dans la mesure où la proposition à l'examen consiste en une adaptation du RGPD au fonctionnement des institutions européennes, ces préoccupations sont encore valables, *mutatis mutandis*, pour le texte à l'examen, notamment en ce qui concerne l'opacité de son langage, difficilement compréhensible pour le citoyen moyen.

1.3. Par ailleurs, le CESE considère que les dispositions adoptées dans les institutions de l'UE doivent être prises comme modèle pour les procédures au niveau national, raison pour laquelle il estime qu'il faut apporter un soin tout particulier à la rédaction de la proposition à l'examen.

1.4. À cet égard, le CESE tend à penser que certains aspects, tels que l'articulation de la proposition à l'examen avec le statut des fonctionnaires de l'Union européenne, le traitement des situations de harcèlement, de cyberharcèlement et de lancement d'alerte («whistleblowing») au sein des institutions de l'UE, sa mise en œuvre en ce qui concerne l'internet des objets, les mégadonnées et l'utilisation des moteurs de recherche aux fins de la consultation, de la création ou de l'utilisation de données à caractère personnel ainsi que les informations personnelles publiées sur les pages web des institutions sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, etc.), auraient dû être traités de manière explicite.

⁽¹⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽²⁾ JO L 183 du 12.7.2002, p. 1.

⁽³⁾ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

1.5. De même, le CESE aurait aimé que la proposition s'attache à énoncer les conditions de sécurité des systèmes informatiques servant de support au traitement de données ainsi que les garanties contre les cyberattaques et la contrefaçon ou la fuite de ces données. En énonçant ces conditions, il y aurait lieu de veiller à leur neutralité technologique et de ne pas s'en remettre aux règles internes particulières à chaque service de façon à mettre clairement en évidence la relation entre la protection des données et la lutte contre la criminalité et le terrorisme sans que cela n'entraîne l'adoption de mesures disproportionnées ou excessives en matière de surveillance, lesquelles devraient dans tous les cas être toujours soumises au contrôle du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD).

1.6. Le CESE aurait également apprécié que la proposition définisse les compétences et les conditions de formation et d'honorabilité requises pour être désigné comme délégué à la protection des données, responsable du traitement de données et sous-traitant auprès des institutions de l'UE, toujours sous le contrôle et la surveillance du CEPD.

1.7. Le CESE estime également que, eu égard à la spécificité des données collectées et au fait qu'elles ont une incidence directe sur la vie privée des personnes concernées, notamment en matière de santé et de données fiscales et sociales, ces données doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire aux fins auxquelles elles sont destinées et qu'il faut assurer une protection et des garanties maximales dans le traitement de données à caractère personnel particulièrement sensibles, en se fondant sur les normes internationales ainsi que sur les législations nationales les plus avancées et les meilleures pratiques de certains États membres.

1.8. Le CESE souligne la nécessité que la proposition prévoie expressément le renforcement des moyens du Contrôleur européen de la protection de données et l'affectation d'un personnel en nombre suffisant et possédant un niveau élevé de connaissances et d'expertise technique dans le domaine de la protection des données.

1.9. Le CESE réaffirme une fois de plus la nécessité que les données relatives aux personnes morales (entreprises, ONG, sociétés commerciales, etc.) légalement constituées fassent également l'objet d'une protection dans le cadre de leur collecte et de leur traitement.

1.10. Enfin, le CESE propose dans ses observations particulières une série de modifications concernant différentes dispositions afin, si elles sont adoptées, de contribuer à une protection plus effective des données à caractère personnel au sein des institutions de l'UE, non seulement pour ses fonctionnaires, mais également pour les milliers de citoyens européens avec lesquels elles sont en contact. Aussi le CESE demande-t-il instamment à la Commission, mais aussi au Parlement européen et au Conseil, de tenir compte de ses observations dans la rédaction finale de la proposition.

2. Objet et contexte de la proposition

2.1. Comme l'indique la Commission dans l'exposé des motifs de sa proposition, celle-ci vise à **procéder à l'abrogation du règlement (CE) n° 45/2001** ⁽⁴⁾ **et de la décision n° 1247/2002/CE** concernant la protection des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union, avec deux objectifs à l'esprit:

- protéger le droit fondamental à la protection des données,
- garantir la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'UE.

2.2. Il s'avère qu'après une gestation longue et difficile, le Conseil et le Parlement ont fini par adopter un règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽⁵⁾, qui sera applicable dans toute l'UE à partir du 25 mai 2018; ce règlement nécessite une adaptation de divers instruments législatifs ⁽⁶⁾, parmi lesquels le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE déjà mentionnés.

2.3. Au vu des résultats des enquêtes et des consultations des parties prenantes, ainsi que de l'étude d'évaluation relative à sa mise en œuvre au cours des quinze dernières années, dont elle rend largement compte, la Commission aboutit aux conclusions suivantes:

- le règlement (CE) n° 45/2001 pourrait être appliqué de manière plus rigoureuse par le recours à des sanctions de la part du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD),
- une utilisation accrue de ses pouvoirs de contrôle pourrait conduire à une meilleure application des règles en matière de protection des données,

⁽⁴⁾ La proposition relative à ce règlement a fait l'objet de l'avis du CESE publié dans le JO C 51 du 23.2.2000, p. 48.

⁽⁵⁾ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

⁽⁶⁾ COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- il y a lieu de simplifier le régime de notifications et contrôles préalables en vue d'accroître l'efficacité et de réduire la charge administrative,
- les responsables du traitement des données devraient adopter une approche de gestion des risques et procéder à des évaluations de risques avant d'effectuer des opérations de traitement, afin de mieux mettre en œuvre les exigences en matière de sécurité et de conservation des données,
- les règles concernant le secteur des télécommunications sont obsolètes et le chapitre les concernant doit être aligné sur la directive relative à la vie privée et aux communications électroniques,
- il est nécessaire d'éclaircir certaines définitions essentielles du règlement comme celles relatives à l'identification des responsables des données dans les institutions, organes et organismes de l'Union, la définition des destinataires et celle concernant l'extension de l'obligation de confidentialité aux sous-traitants externes.

2.4. Vu la nature et l'ampleur des modifications à apporter aux instruments juridiques antérieurs, la Commission a décidé leur abrogation dans leur totalité et leur remplacement par la proposition de règlement désormais à l'examen, cohérent avec les autres dispositifs mentionnés, en vue de leur entrée en vigueur en même temps que le règlement (UE) 2016/679 et comme le prévoit l'article 98 de celui-ci.

3. Observations générales

3.1. D'un point de vue strictement technique et juridique, le CESE marque son accord de principe, sur:

- la nécessité et l'opportunité de l'initiative désormais à l'examen,
- l'instrument juridique choisi, à savoir un règlement,
- le choix d'abroger l'ensemble des instruments existants,
- la base juridique choisie pour son adoption,
- le respect attesté des critères de proportionnalité, de subsidiarité et de responsabilité (*accountability*),
- la clarté et la structure du dispositif,
- le fait que certains concepts, comme celui de «consentement valable», soient mieux définis,
- la cohérence démontrée avec les autres instruments juridiques auxquels elle est liée, en particulier le règlement (UE) 2016/679, la proposition de règlement COM(2017) 10 final et la communication de la Commission — Construire une économie européenne des données ⁽⁷⁾,
- la possibilité, envisagée pour la première fois, de prévoir expressément des amendes administratives en cas de non-respect et de violation des règles,
- le renforcement des pouvoirs du CEPD,
- le fait de ne pas inscrire cette initiative dans le programme REFIT,
- l'effort de cohérence mis en évidence avec d'autres droits fondamentaux tels que: ceux énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la liberté d'expression (article 11); la protection de la propriété intellectuelle (article 17, paragraphe 2); l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, les caractéristiques génétiques, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, un handicap ou l'orientation sexuelle (article 21); les droits de l'enfant (article 24); le droit à un niveau élevé de protection de la santé humaine (article 35); le droit d'accès aux documents (article 42); le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2. Cet accord de principe est sans préjudice du contenu des observations et recommandations que le CESE a formulées concernant la proposition de règlement général sur la protection des données ⁽⁸⁾, laquelle est devenue le RGPD actuellement en vigueur ⁽⁹⁾, recommandations que cette version finale ne reprend pas entièrement. Le CESE craint que son adoption et entrée en vigueur tardives, compte tenu de la rapidité des évolutions technologiques dans ce domaine, n'augmentent les risques d'appropriation illicite de données ainsi que d'abus dans leur traitement et leur commercialisation, puisqu'elle risque de devenir obsolète avant même d'être mise en œuvre. Dans la mesure où la proposition à l'examen consiste en une adaptation du RGPD au fonctionnement des institutions européennes, ces préoccupations sont encore valables, *mutatis mutandis*, notamment en ce qui concerne l'opacité de son langage, difficilement compréhensible pour le citoyen moyen — à tel point qu'il aurait été préférable de présenter et d'examiner en même temps le texte à l'examen et la proposition sur le RGPD.

3.3. Par ailleurs, étant donné que les dispositions adoptées dans les institutions de l'UE doivent être envisagées comme un modèle pour les procédures au niveau national, le CESE estime que certaines questions auraient dû être abordées dans la proposition à l'examen.

3.4. Tout d'abord, son articulation avec le statut des fonctionnaires de l'Union européenne [règlement n° 31 (CEE) ⁽¹⁰⁾] n'est pas claire, dans la mesure où elle ne prévoit pas de dispositions réglementaires spécifiques garantissant que les données personnelles des agents et collaborateurs des institutions font l'objet d'une mesure de protection plus efficace en ce qui concerne le recrutement, la carrière, la durée du contrat et les éventuelles reconductions, ainsi que leur évaluation.

3.4.1. Dans le texte à l'examen ou ailleurs, il conviendrait de prévoir des dispositions à caractère général assorties de règles concernant le registre de santé des fonctionnaires et des membres de leur famille, la protection des données créées ou utilisées par les fonctionnaires, leurs données génétiques, le traitement et la protection des messages qu'ils envoient par courrier électronique et de ceux envoyés par des citoyens aux organes de l'Union, qu'ils aient été émis par des fonctionnaires appartenant à ces organes ou échangés entre eux ou avec l'extérieur, ainsi que leurs contenus et les pages internet visitées ⁽¹¹⁾.

3.4.2. De même, les situations de harcèlement, de cyberharcèlement et de lancement d'alerte («whistleblowing») au sein des institutions de l'UE mériteraient un traitement particulier, sans préjudice des dispositions de l'article 68.

3.4.3. Le CESE s'interroge également quant aux modalités d'application de la proposition à l'examen et du règlement (UE) 2016/679 en ce qui concerne l'internet des objets, les mégadonnées et l'utilisation de moteurs de recherche aux fins de la consultation, de la création ou de l'utilisation de données à caractère personnel, ainsi que les informations personnelles publiées sur les pages internet des institutions sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, etc.) sans le consentement explicite de la personne concernée.

3.5. Le Comité aurait aimé que la proposition de la Commission, outre la référence à la confidentialité des communications électroniques à l'article 34, s'attache à énoncer les conditions de sécurité des systèmes informatiques servant de support au traitement de données ainsi que les garanties contre les cyberattaques et la contrefaçon ou la fuite de ces données ⁽¹²⁾. En énonçant ces conditions, il y aurait lieu de veiller à leur neutralité technologique et de ne pas s'en remettre aux règles internes particulières à chaque service de façon à mettre clairement en évidence la relation entre la protection des données et la lutte contre la criminalité et le terrorisme sans que cela n'entraîne l'adoption de mesures disproportionnées ou excessives en matière de surveillance, lesquelles devraient dans tous les cas être toujours soumises au contrôle du CEPD.

3.6. Le CESE souligne que l'interconnexion de données à caractère personnel au sein des organes de l'UE ne peut être régie uniquement par le principe de responsabilité visé au considérant 16, et invite dès lors la Commission à introduire une règle spécifique exigeant que l'interconnexion ne puisse être réalisée qu'après autorisation par le CEPD, demandée par le responsable du traitement ou, conjointement, par le sous-traitant.

3.7. Il souhaiterait également que, sans préjudice de ce qui figure au point 51 du préambule et à l'article 44, paragraphe 3, de la proposition, soient précisées les compétences et les conditions de formation et d'honorabilité requises pour être désigné comme délégué à la protection des données, responsable du traitement de données et sous-traitant auprès des institutions de l'UE ⁽¹³⁾. Les éventuelles violations par ces responsables de leurs obligations opérationnelles devraient faire l'objet de sanctions véritablement dissuasives, sur les plans disciplinaire, civil et pénal, énoncées dans la proposition et toujours soumises au contrôle et à la surveillance du CEPD.

⁽⁸⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 90.

⁽⁹⁾ Règlement (UE) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ JO 45 du 14.6.1962, p. 1385/62 et ses modifications successives.

⁽¹¹⁾ Telles qu'elles figurent, par exemple, dans le recueil des «Avis et recommandations de la Commission de la vie privée de Belgique concernant la vie privée sur le lieu de travail» (janvier 2013).

⁽¹²⁾ Comme cela figure par exemple dans la «recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données», Commission de la protection de la vie privée belge, 1/2013 du 21 janvier 2013.

⁽¹³⁾ Comme le prévoient par exemple les lignes directrices relatives aux délégués à la protection des données (*Guidelines on Data Protection Officers*), Groupe de travail 243 sur l'article 29, 13 décembre 2016.

3.8. Tout en reconnaissant que la proposition à l'examen constitue une amélioration du niveau de la protection par rapport à l'actuel règlement (CE) n° 45/2001, le CESE estimerait que, eu égard à la spécificité des données collectées et au fait qu'elles touchent directement à la vie privée des personnes concernées, notamment en matière de santé, de données fiscales et sociales, la proposition devrait limiter ces données à ce qui est strictement nécessaire aux fins auxquelles elles sont destinées, et offrir une protection et des garanties maximales dans le traitement des données à caractère personnel. Ces garanties devraient être fondées sur les normes internationales ainsi que sur les législations nationales les plus avancées et les meilleures pratiques de certains États membres ⁽¹⁴⁾.

3.9. Bien qu'il soit conscient que tant le règlement (UE) 2016/679 que la proposition à l'examen s'appliquent uniquement aux données dont les titulaires sont des personnes physiques, il réaffirme la nécessité que les données relatives aux personnes morales (entreprises, ONG, sociétés commerciales, etc.), légalement constituées, fassent également l'objet d'une protection dans le cadre de leur collecte et de leur traitement.

4. Observations particulières

4.1. L'examen détaillé du texte de la proposition soulève quelques doutes et réserves, à la lumière des principes fondamentaux de la protection de la vie privée énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des principes de proportionnalité et de précaution.

4.2. Article 3

Les institutions et organes de l'Union sont définis à l'article 2, point a), comme les institutions, organes et organismes créés en vertu, ou sur la base, du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou du traité Euratom. Le CESE se demande si cette définition inclut également les groupes de travail, conseils consultatifs, comités, plateformes, groupes ad hoc et autres, ainsi que les réseaux informatiques internationaux dont les institutions font partie mais dont elles ne sont pas les détentrices.

4.3. Article 4

4.3.1. Compte tenu du fait que le règlement à l'examen s'applique aux données traitées au sein des institutions de l'UE, le CESE voudrait que le principe de non-discrimination soit expressément mentionné, vu la nature des données traitées.

4.3.2. En ce qui concerne l'article 4, paragraphe 1, point b), un traitement à des fins d'archivage dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, devrait être soumis à une autorisation préalable de la part du Contrôleur européen de la protection des données, qui n'est pas prévue à l'article 58.

4.3.3. Enfin, il est entendu qu'il devrait exister une disposition expresse équivalente à l'actuel article 7 du règlement (CE) n° 45/2001 en ce qui concerne le transfert des données entre les institutions de l'UE.

4.4. Article 5

4.4.1. On ne comprend pas pourquoi l'article 5, paragraphe 1, point b), de la proposition de règlement n'est pas soumis aux dispositions prévues au paragraphe 2 du même article, contrairement aux points c) et e) de l'article 6, qui sont tous les deux soumis aux conditions visées au paragraphe 3 du règlement général sur la protection des données.

4.4.2. Le CESE considère qu'au point d), il conviendrait d'ajouter que le consentement doit être soumis au principe de bonne foi.

4.5. Article 6

4.5.1. L'application de cet article devrait toujours être soumise à une autorisation de la part du Contrôleur européen de la protection des données.

4.5.2. Dans de tels cas, la personne concernée devrait toujours être informée au préalable de cette éventualité lors de la collecte ou au moment où est prise une nouvelle décision, et devrait disposer le cas échéant de la faculté de demander la rectification ou l'effacement des données, de s'opposer à leur traitement ou de solliciter la limitation de celui-ci.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple la loi portugaise relative à la protection des données (loi 67/98 du 26 octobre 1998).

4.6. Article 8

4.6.1. Le CESE est d'avis que l'exception à la règle de la validité du consentement pour les enfants de moins de 16 ans (entre 13 et 16 ans), déjà aberrante en soi, n'est admissible que pour les États membres sur la base de justifications culturelles dans le cadre du droit interne (article 8 du règlement général). Par contre, elle ne devrait pas être admise comme règle pour les institutions de l'UE (article 8, paragraphe 1), qui fixe le seuil à 13 ans.

4.6.2. D'autre part, il n'est pas précisé de quelle manière l'«attention particulière» visée à l'article 58, paragraphe 1, point b), doit être accordée par le CEPD aux enfants, notamment en ce qui concerne les listes d'utilisateurs visées à l'article 36, lorsque leurs données sont accessibles au public.

4.7. Article 10

4.7.1. Au paragraphe 1 devraient également figurer l'affiliation politique (qui n'est pas synonyme d'opinion politique) et la vie privée.

4.7.2. Au paragraphe 2, point b), le traitement des données devrait toujours être porté préalablement à la connaissance de la personne concernée, même à des fins de respect d'obligations et d'exercice de droits propres à la personne en question.

4.7.3. Au paragraphe 2, point d), le traitement ne devrait pouvoir être effectué que moyennant le consentement de la personne concernée.

4.7.4. Le point e) ne devrait constituer une exception que dans la mesure où l'on peut légitimement déduire des déclarations de la personne concernée son consentement pour le traitement des données.

4.8. Article 14

Dans la mesure où les institutions de l'UE ne sont pas autorisées à percevoir des redevances pour les services fournis, tout refus de donner suite à une demande ne doit s'appliquer qu'en dernier ressort.

4.9. Articles 15, 16 et 17

4.9.1. Dans le cas des informations supplémentaires visées à l'article 15, paragraphe 2, il convient d'ajouter également l'exigence que la personne concernée ait été informée sur le caractère obligatoire ou facultatif de la réponse du responsable du traitement, ainsi que des conséquences éventuelles de l'absence de réponse.

4.9.2. Lorsque des données sont recueillies sur des réseaux ouverts, la personne concernée doit toujours être informée que ses données à caractère personnel sont susceptibles de circuler sur les réseaux sans mesures de sécurité et qu'elles courent ainsi le risque d'être vues et utilisées par des tiers non autorisés.

4.9.3. Le droit visé à l'article 17, paragraphe 1, doit pouvoir être exercé librement, sans restriction et sans frais, à des intervalles raisonnables et de manière rapide ou immédiate.

4.9.4. Le CESE suggère que la personne concernée devrait obligatoirement obtenir la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas en cours de traitement.

4.9.5. Les informations visées à l'article 17, paragraphe 1, doivent être communiquées de manière compréhensible et claire, notamment en ce qui concerne les données en cours de traitement, ainsi que toute information sur l'origine de ces données.

4.10. Article 21

L'interprétation que le CESE fait de l'exclusion de la proposition de règlement de dispositions identiques à celles de l'article 21, paragraphes 2 et 3, du règlement général sur la protection des données est que les données ne peuvent jamais être traitées à des fins de commercialisation directe, ce qui est louable. Toutefois, en raison du caractère incertain de cette interprétation, celle-ci devrait être précisée de manière explicite dans le libellé de la disposition.

4.11. Article 24

4.11.1. Le CESE estime qu'il faudrait ajouter au paragraphe 2, point c), que le consentement n'interviendra qu'après une information expresse de la personne concernée s'agissant des conséquences des décisions sur sa situation juridique, car ce n'est que dans cette mesure que son consentement sera dûment informé.

4.11.2. En ce qui concerne le paragraphe 3, le Comité estime que les mesures appropriées doivent être définies par le Contrôleur européen de la protection des données plutôt que par le responsable du traitement.

4.12. Article 25

4.12.1. Le CESE redoute que le libellé de l'article 25 de la proposition de règlement ne constitue une interprétation trop extensive de l'article 23 du règlement général sur la protection des données quant à l'étendue des limitations prévues à l'application des dispositions qui établissent les droits fondamentaux des personnes concernées, et recommande une révision critique fondée sur une analyse approfondie et, le cas échéant, restrictive, des différents points, notamment pour ce qui concerne la restriction du droit à la confidentialité sur les réseaux de communications électroniques, prévue par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux et visée dans l'actuelle directive relative à la vie privée et aux communications électroniques, et maintenue dans le projet de règlement en cours d'examen dans le cadre d'un autre avis du CESE.

4.12.2. Le CESE s'oppose totalement à la possibilité prévue à l'article 25, paragraphe 2, en ce qui concerne la limitation par les institutions et organes de l'Union de l'application des restrictions aux droits des titulaires qui ne résultent pas d'actes juridiques adoptés qui les autorisent. De même pour l'article 34.

4.13. Article 26

Il convient de préciser que les responsables du traitement des données à caractère personnel, les sous-traitants, ainsi que les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions prennent connaissance de données à caractère personnel traitées, sont tenus au secret professionnel, même après la cessation de leurs fonctions et pendant un délai raisonnable.

4.14. Articles 29 et 39

Cela étant dit, et bien que les dispositions prévues aux articles 24, paragraphe 3, et 40 et suivants du règlement général sur la protection des données n'aient pas été reprises dans la proposition de règlement (code de conduite), comme cela est mentionné expressément dans le préambule au point relatif à l'article 26, il ne semble pas opportun qu'aux articles 29, paragraphe 5, et 39, paragraphe 7, la proposition de règlement admette que la simple adhésion à un code de conduite visé à l'article 40 du règlement général puisse être considérée comme une garantie suffisante pour l'accomplissement des tâches d'un sous-traitant qui n'est pas une institution ou un organe de l'Union.

4.15. Article 31

Le CESE estime que la simple possibilité («peuvent») de tenir des registres des activités de traitement dans un registre central, accessible au public, figurant à l'article 31, paragraphe 5, devrait être convertie en obligation.

4.16. Article 33

Le CESE propose en outre que le responsable du traitement et le sous-traitant soient tenus d'effectuer le contrôle des supports de données, le contrôle de l'intégration, le contrôle de l'utilisation et le contrôle de la transmission des données et qu'ils doivent, à cet effet:

- empêcher toute personne non autorisée d'avoir accès aux installations utilisées pour le traitement des données,
- empêcher que des supports de données puissent être lus, copiés, modifiés ou déplacés sans autorisation,
- empêcher l'introduction non autorisée dans le fichier ainsi que toute prise de connaissance, toute modification ou tout effacement non autorisés de données à caractère personnel intégrées,
- empêcher que des systèmes de traitement automatisé de données puissent être utilisés par des personnes non autorisées à l'aide d'installations de transmission de données,
- garantir que soit vérifié à quelles instances les données à caractère personnel peuvent être transmises,
- garantir que seules les personnes autorisées puissent accéder aux données couvertes par l'autorisation préalable.

4.17. Article 34

Le CESE souhaite que cet article soit mis en conformité avec les dispositions relatives à la proposition de règlement relative à la vie privée et aux communications électroniques et que les institutions et organes de l'Union soient soumis au contrôle du CEPD en ce qui concerne la confidentialité des communications électroniques.

4.18. Article 42

Le CESE craint que le terme «après» qui figure au paragraphe 1 ne puisse laisser entendre que la consultation ne doit avoir lieu qu'après l'approbation de l'acte et qu'il ne soit plus possible, comme c'est le cas aujourd'hui, de réaliser cette consultation même de manière informelle.

4.19. Article 44

Le CESE considère qu'en principe, seuls des fonctionnaires peuvent être désignés comme délégués à la protection des données. Dans le cas exceptionnel où il ne serait pas possible de désigner un fonctionnaire, les délégués devraient être engagés sur la base d'un contrat soumis aux règles de passation des marchés publics pour la prestation de services et à l'appréciation du CEPD.

4.20. Article 45

4.20.1. Sans préjudice de ce qui précède et eu égard à la nature de sa charge, si le délégué à la protection des données n'est pas fonctionnaire, il doit être possible de le démettre de sa fonction à tout moment et pour cela, l'avis favorable du Contrôleur européen de la protection de données (article 45, paragraphe 8, du règlement) doit suffire.

4.20.2. Il considère que la durée de son mandat devrait être fixée à cinq ans, renouvelable une seule fois.

4.21. Article 56

Des événements récents et bien connus concernant des responsables au plus haut niveau des institutions rendent souhaitable l'établissement d'incompatibilités et d'interdictions touchant à l'exercice de certaines fonctions, notamment dans des entreprises privées, pendant un laps de temps raisonnable après la fin de leur mandat.

4.22. Article 59

Dans certaines versions linguistiques, dont notamment la version en langue anglaise, le terme utilisé au paragraphe 5, «actions», est trop restrictif et devrait être remplacé par le terme «proceedings» (dans la version portugaise, le concept est correctement traduit).

4.23. Article 63

En ce qui concerne le paragraphe 3, et compte tenu de la sensibilité de la question faisant l'objet de la proposition à l'examen, le CESE estime que l'on devrait inverser le principe du rejet implicite, en obligeant de cette manière le Contrôleur européen de la protection des données à répondre à toutes les réclamations qui lui sont adressées, sous peine, à défaut, d'être réputées avoir été acceptées.

4.24. Article 65

Comme indiqué dans l'avis du CESE sur la proposition à l'origine du règlement (UE) 2016/679, il y a lieu de souligner la nécessité que la proposition prévoie, en plus ce qui est mentionné à l'article 67, la possibilité que l'action faisant suite à la violation des données à caractère personnel soit engagée par voie d'action collective, sans nécessité de mandat individuel, dans la mesure où de manière générale, lorsqu'elles se produisent, ces violations ne touchent pas seulement une personne, mais une pluralité parfois indéterminée de personnes.

4.25. La proposition de règlement comporte un certain nombre d'expressions et de notions de caractère ambigu et subjectif, qu'il est recommandé de revoir et de remplacer. C'est le cas, par exemple, des formules «dans la mesure du possible», «le cas échéant», «dans les meilleurs délais», «risque élevé», «dûment compte», «délai raisonnable» et «importance particulière».

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire»

[COM(2017) 47 final — 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Rapporteur: **Pasi MOISIO**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 20 février 2017 Parlement européen, 1 ^{er} mars 2017
Base juridique	Article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	185/0/0

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et sociale européen (CESE) reconnaît que, en dépit de certaines lacunes, la directive relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de poids lourds ⁽¹⁾ a eu des effets globalement positifs pour le secteur des transports routiers en Europe. La création d'un système de formation harmonisé a contribué à améliorer la capacité des conducteurs professionnels à effectuer leur travail, établi un niveau commun de service dans le secteur du transport routier, et accru l'attrait du secteur pour les nouveaux entrants.

1.2. Le CESE estime que la proposition à l'examen ⁽²⁾ qui vise à modifier ladite directive offre la possibilité d'affermir encore le principe de l'Union européenne de liberté de circulation, et de constituer une nouvelle étape vers un marché européen du transport plus sain et plus ouvert, reposant sur une concurrence loyale qui soit également susceptible d'être encadré de manière plus efficace et plus équitable.

1.3. Le CESE approuve les objectifs poursuivis dans le cadre de la modification de la directive relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs, à savoir améliorer la sécurité routière en Europe ainsi que la sécurité et la santé des conducteurs professionnels au travail. Le Comité a noté en particulier que d'excellents résultats avaient été obtenus au cours des dernières années dans le domaine de la sécurité routière, et prie donc instamment la Commission de prendre de nouvelles mesures pour renforcer cette tendance positive.

1.4. Le CESE se félicite également de l'objectif de la directive d'harmoniser et de simplifier les procédures administratives dans les différents États membres, de sorte que les sessions et les programmes de formation des conducteurs proposés dans un État membre conformément à la directive soient reconnus et agréés par les autres sans latitude d'interprétation ni exigences supplémentaires distinctes. Toutefois, nous souhaiterions insister sur le fait que la reconnaissance mutuelle des formations requiert une uniformité absolue en ce qui concerne le champ d'application et la qualité des formations organisées dans les différents États membres. Un contrôle plus efficace et une coopération plus étroite entre la Commission européenne et les autorités des États membres seront nécessaires à cette fin.

⁽¹⁾ Directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 226 du 10.9.2003, p. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5. La falsification des cartes spécifiques aux conducteurs justifiant de leurs qualifications professionnelles ainsi que celle des certificats attestant de formations n'ayant pas été effectivement suivies faussent la concurrence sur le marché des transports et porte préjudice aux intérêts des conducteurs professionnels exerçant dans le cadre de cette réglementation. Le CESE insiste pour qu'un système étanche soit créé afin de garantir l'authenticité des permis de conduire et des cartes de qualification de conducteur. En référence au paragraphe 1.4 de nos recommandations, la supervision des établissements de formation agréés opérant dans différents pays devrait être renforcée à l'avenir, de sorte que la portée et la qualité des formations délivrées puisse être vérifiée dans tous les cas.

1.6. En outre, il est de la plus haute importance de renforcer la concordance et la cohérence de la législation de l'Union européenne s'appliquant à un groupe cible et à un secteur particulier, en l'occurrence les conducteurs de poids lourds professionnels. Une telle approche permet d'accroître à la fois la protection juridique des personnes opérant dans le champ d'application des règles visées et la crédibilité générale des dispositions de l'Union.

1.7. La révision de la directive se donne pour but sa mise en conformité plus précise avec les dernières tendances globales hautement pertinentes pour le transport telles que la numérisation et la décarbonation. Le CESE se félicite de cette approche et constate que, même si le transport s'automatise rapidement et que la robotisation se répand largement dans le secteur, le rôle central du facteur humain également doit toujours être pris en considération. Le besoin croissant de compétences numériques doit donc être pris en compte dans la formation des conducteurs, de même que l'importance des compétences de ces derniers pour réaliser les objectifs en matière de faible émission de carbone.

1.8. Un enjeu majeur lié au domaine couvert par la directive réside dans la vigilance qu'il convient de garantir pour que la formation continue des conducteurs professionnels, en particulier, réponde à leurs besoins individuels et adapte son contenu afin de fournir tout le soutien possible à chaque conducteur pour qu'il puisse accomplir les tâches spécifiques qui lui sont confiées. Ainsi, la directive devrait permettre une certaine souplesse et une marge d'appréciation tant en ce qui concerne le contenu des sessions de formation continue que les méthodes choisies pour dispenser une formation.

1.9. Le CESE insiste sur le fait de prévoir au cours de la formation la possibilité offerte à tous de conduire un véhicule avant même d'avoir obtenu la qualification initiale. Il est important de veiller à ce que les apprenants continuent de bénéficier du droit de conduire aussi des véhicules utilisés dans le transport commercial, une disposition qui est, par exemple, nécessaire pour permettre la formation en cours d'emploi de manière encadrée et contrôlée, et que celle-ci soit acceptée comme partie intégrante de la formation de qualification initiale. La directive révisée ne devrait pas supprimer ce droit. D'autre part, il convient de veiller à ce que le droit de combiner les opérations de transport commercial et de formation n'ait pas pour conséquence de provoquer une concurrence malsaine dans le secteur des transports ou d'affaiblir la position de ses travailleurs.

1.10. Même si la proposition de la Commission est dans l'ensemble équilibrée et constitue un pas dans la bonne direction, le CESE souhaite néanmoins proposer certaines modifications, ajouts et suggestions qui, selon nous, permettront de renforcer encore la manière dont elle sera mise en œuvre dans la pratique et s'appliquera à la formation des conducteurs. Ces propositions sont présentées de manière plus détaillée dans les observations générales et particulières qui suivent.

2. Contexte

2.1. La directive 2003/59/CE a été mise en œuvre au sein de l'Union européenne de 2007 à 2009. Elle fait obligation à tous les conducteurs de poids lourds, d'autobus et d'autocars professionnels exerçant sur le territoire de l'Union pour le compte d'entreprises de transport enregistrées dans les États membres de l'Union, ainsi qu'aux indépendants exerçant comme conducteurs professionnels dans le secteur du transport commercial, de suivre une formation initiale afin d'obtenir la qualification requise.

2.2. La directive 2003/59/CE établit également le principe d'apprentissage tout au long de la vie dans le cadre de l'activité du conducteur professionnel en fixant un volume horaire de formation continue à accomplir à intervalles réguliers pour entretenir ses compétences professionnelles.

2.3. La Commission estime à un total de quelque 3,6 millions le nombre de conducteurs de poids lourds, d'autobus et d'autocars travaillant pour le compte de sociétés de transport (2,8 millions de conducteurs de poids lourds et 0,8 million de conducteurs d'autobus et d'autocars) dans les 28 États membres de l'Union qui dépendent du champ d'application de la directive à l'examen ⁽³⁾.

⁽³⁾ Document de travail des services de la Commission — Impact Assessment [SWD(2017) 27 final] (en anglais uniquement), 1^{er} février 2017, p. 10.

2.4. Le volume horaire de la formation de base est de 140 ou 280 heures, en fonction de l'âge du conducteur et de ses qualifications antérieures. Chaque conducteur doit effectuer au moins 35 heures de formation continue par période de cinq ans.

2.5. Plusieurs points recensés nécessitent une révision en s'appuyant sur un grand nombre de rapports et d'analyses d'impact à grande échelle commandés par la Commission au cours des dernières années. Un certain nombre de problèmes et de disparités ont également été constatés dans l'application et l'interprétation de la directive dans les différents États membres.

2.6. Lors d'une consultation publique menée dans la perspective de la révision de la directive ⁽⁴⁾, la Commission a reçu près de 400 réponses de la part de conducteurs professionnels, d'entreprises de transport et de travailleurs du secteur des transports, ainsi que d'organisations représentant leurs employeurs dans différents États membres.

2.7. La consultation comme les différents rapports aboutissent aux mêmes constatations quant aux problèmes que pose la directive. La Commission estime qu'il existe une prise de conscience générale des problèmes constatés dans la pratique quotidienne, aussi bien pour le transport routier de marchandises que de voyageurs, et que lesdits problèmes ont été considérés comme autant de facteurs empêchant un fonctionnement uniforme et équitable du marché européen du transport.

2.8. Les problèmes peuvent être répartis en trois catégories ⁽⁵⁾:

- pas de reconnaissance mutuelle systématique des formations;
- des contenus de formation qui ne sont pas toujours parfaitement adaptés aux besoins de formation individuels du conducteur en fonction de son profil de poste;
- des disparités et problèmes qui existent quant à l'interprétation des exemptions tolérées au champ d'application de la directive et qui ont créé une insécurité juridique pour les conducteurs professionnels.

2.9. Outre les problèmes listés précédemment, en ce qui concerne l'âge minimal requis, de graves incohérences et contradictions apparentes s'observent entre la directive relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs et les dispositions générales sur les habilitations à conduire énoncées dans la directive relative au permis de conduire. Celles-ci ont créé de réels problèmes dans les États membres et une solution devrait être trouvée dans les meilleurs délais.

2.10. La Commission estime que l'objectif d'une réglementation plus légère et de meilleure qualité, conformément aux principes du programme REFIT, constitue un argument de plus plaidant en faveur de la révision de la directive.

2.11. Certains éléments permettent de penser que la révision de la directive permettra d'apporter plus de clarté et de cohérence ainsi que de créer de nouveaux emplois dans le secteur du transport, notamment dans les petites et moyennes entreprises. En s'attaquant aux problèmes constatés et en révisant la directive en conséquence, la Commission estime qu'il sera également possible de réaliser des économies considérables profitant autant aux conducteurs qu'à leurs employeurs.

3. Observations générales

3.1. À l'heure actuelle, les États membres ont le choix entre deux approches d'application différentes au niveau national pour ce qui est de la qualification initiale des conducteurs: 1) la fréquentation d'un cours et un examen plus bref, ou 2) un examen plus long uniquement. En vue d'accroître la flexibilité et le choix, et tout en attirant l'attention sur les différences de niveaux de qualification individuels, le CESE recommande que la directive intègre dans sa mise à jour le droit explicite d'appliquer en parallèle les deux modèles ⁽⁶⁾.

3.2. Il est important, dans le cadre de la formation pratique destinée aux conducteurs professionnels, de mettre l'accent sur les domaines relevant de la sécurité des transports et de la sécurité routière, de la sécurité et de la santé au travail, sur l'amélioration des connaissances et des compétences numériques, ainsi que sur l'enseignement de méthodes de conduite respectueuses de l'environnement, économes en carburant et favorisant l'anticipation.

⁽⁴⁾ Voir les conclusions de la consultation (en anglais uniquement): https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Document de travail des services de la Commission — Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive modifiant les directives 2003/59/CE et 2006/126/CE [SWD(2017) 26 final].

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tableau 1, p. 7.

3.3. Lors de l'examen de cette question, il est important de garder à l'esprit le principal défaut mis en évidence par les conducteurs professionnels et les autres acteurs du secteur dans le cadre des consultations, à savoir que le contenu de la formation ne correspond pas toujours aux besoins individuels de formation du conducteur en fonction de son profil de poste. Le contenu des cours doit par conséquent être modifié de manière à être aussi adapté que possible à chaque conducteur. Le CESE souligne qu'une telle approche permettra à la fois d'accroître l'attractivité de la formation et de motiver les conducteurs professionnels pour acquérir de nouvelles connaissances.

3.4. Par conséquent, si la nouvelle directive vise à rendre obligatoires un certain nombre de sujets devant figurer dans les programmes de qualification initiale et/ou de formation continue destinés aux conducteurs professionnels, ceux-ci devraient être définis d'une manière aussi souple, large et vague que possible, et tout en tenant compte du point de vue du CESE exprimé plus haut au paragraphe 3.1.

3.5. Dans la mesure où, en raison de leur activité et en vertu de la législation de l'Union européenne, les conducteurs de poids lourds professionnels doivent fréquemment suivre d'autres types de formation, il serait logique que ces formations soient plus largement reconnues comme des parties intégrantes de la formation continue prévue par la directive sur les exigences de qualification et de formation des conducteurs. Une telle disposition permettrait d'éviter les chevauchements en matière de formation, de réduire les lourdeurs administratives et d'économiser des moyens, tout en renforçant la motivation des conducteurs à se former.

3.6. La directive révisée prévoit la possibilité d'effectuer des sessions de formation continue sous forme de formation en ligne. Le CESE s'y déclare favorable et considère qu'il s'agit là d'une amélioration fondamentale de la formation des conducteurs professionnels. Elle permet tout naturellement de renforcer les compétences numériques, et elle apparaît particulièrement pertinente pour les opérateurs situés dans des zones reculées. La formation en ligne permet à l'apprenant de ne pas avoir à effectuer un trajet — qui peut dans certains cas s'avérer fort long — pour recevoir un enseignement de forme traditionnelle.

3.7. Il est regrettable que la Commission n'ait pas permis de fragmenter la journée de formation de sept heures, et que celle-ci doive être encore réalisée d'un seul bloc. Il s'agit d'un réel problème pour les conducteurs et pour les entreprises de transport. Coordonner travail et formation, améliorer les résultats de l'apprentissage et mettre à disposition des possibilités de formation en ligne supposent davantage de flexibilité. Ce qui importe, pour atteindre les objectifs de formation continue, est de fournir un volume total de 35 heures, et non de fixer de manière stricte sa ventilation en sessions de 7 heures. Suivre cette recommandation permettrait également de contribuer à la réalisation des objectifs du programme REFIT.

3.8. Les compétences acquises sont attestées par la délivrance d'une carte de qualification de conducteur distincte ou d'une indication de qualification valide pouvant être justifiée par l'enregistrement du code de l'Union européenne dans le permis de conduire. Le choix entre les différentes options est laissé à la discrétion des États membres. La falsification des documents est un problème pratique qui tend à s'aggraver. Par conséquent, le CESE recommande que soit créée de toute urgence une base de données au niveau de l'Union où les différentes parties pourront contrôler en temps réel la validité des qualifications professionnelles d'un conducteur. Cette initiative pourrait être réalisée en intégrant des données sur les qualifications professionnelles au système RESPER ⁽⁷⁾ qui partage des informations entre les États membres sur les permis de conduire nationaux. Les autorités des États membres pourraient ainsi établir simultanément la validité des titres de conduite et celle des qualifications professionnelles.

4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE demande instamment que les contradictions entre les exigences en matière d'âge minimal fixées par la directive européenne relative au permis de conduire ⁽⁸⁾ et celles de la directive relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs soient levées sans délai. Pour ce faire, il est proposé qu'une exemption soit inscrite dans la directive sur le permis de conduire selon laquelle ce dernier ne peut être délivré qu'en respectant les limites d'âge fixées par la directive 2003/59/CE.

4.2. Le CESE considère qu'il est essentiel de veiller à ce que les exemptions de son champ d'application devant être incorporées à la directive soient aussi en tous points identiques aux exemptions ⁽⁹⁾ applicables aux conducteurs de poids lourds contenues dans le règlement ⁽¹⁰⁾ relatif aux durées de conduite et aux temps de repos. Bien que certains progrès aient été accomplis dans ce domaine avec la proposition de modification de directive à l'examen, des disparités subsistent avec les exemptions fixées dans la réglementation susmentionnée. Si les listes d'exemptions ne sont pas parfaitement harmonisées, des incohérences et des contradictions entre les règles applicables aux conducteurs professionnels ne seront pas non plus complètement éliminées.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 403 du 30.12.2006, p. 18).

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 561/2006, articles 3 et 13.

4.3. Bien que l'objectif d'amélioration de la sécurité routière soit tout à fait louable, le CESE émet quelques réserves quant à l'obligation figurant dans la proposition de directive à l'examen qu'au moins un thème dédié exclusivement à la sécurité routière soit inclus à la formation continue (soit, en pratique, un jour sur les cinq que compte la formation continue). Plutôt que de procéder de cette manière, l'obligation pourrait être définie, conformément à la proposition figurant dans la directive, et également en la complétant, de manière à inclure dans la formation continue une journée au moins de formation «mettant un accent spécifique sur la sécurité routière, la santé et la sécurité au travail et sur la rationalisation de la consommation de carburant»⁽¹¹⁾. Il serait ainsi possible de veiller à ce que la conduite économe en carburant et les méthodes de conduite favorisant l'anticipation soient également incluses dans tout programme de formation en faveur des conducteurs professionnels dispensé au sein de l'Union européenne. Ces domaines font partie intégrante de la sécurité routière.

4.4. Dans plusieurs États membres, la formation en cours d'emploi constitue une part essentielle de la formation de qualification initiale des conducteurs. Lors de la formation en cours d'emploi, le conducteur effectue des tâches pratiques de transport commercial de manière encadrée et contrôlée. Cette possibilité devrait être préservée pour que les conducteurs soient familiarisés avec leur travail durant leur formation et pleinement garantir de la sorte que les nouveaux entrants dans le secteur disposent des compétences professionnelles requises. Dès lors, le CESE s'oppose fermement à la modification figurant dans la proposition de directive consistant à empêcher les conducteurs de participer à des opérations de transport commercial pendant la période de formation à la qualification initiale. Toutefois, nous tenons à souligner que ce droit à participer à des opérations de transport commercial doit toujours être pleinement intégré à la formation (sous contrôle), et ne devrait en aucun cas conduire à des distorsions de concurrence ou à du dumping social.

4.5. Le CESE se félicite de la possibilité offerte par la directive modifiée que certaines formations obligatoires dispensées au titre d'autres réglementations de l'Union (par exemple une formation supplémentaire sur la sensibilisation au handicap pour le transport des passagers, une formation ADR pour la conduite de marchandises dangereuses, ou le transport d'animaux) soient reconnues comme partie de la formation continue lorsque celles-ci couvrent un volume horaire allant jusqu'à sept heures (ou une journée). Toutefois, il est important d'étendre cette possibilité aux formations qui durent plusieurs jours afin d'éviter les chevauchements de formations et de réduire les coûts. Plusieurs exigences de formation ne sont pas conformes aux principes d'une réglementation plus légère et de meilleure qualité, et ne traitent pas de la même manière les conducteurs travaillant dans différents secteurs du transport, dont certains sont régulièrement invités à compléter la formation continue en vertu de la directive, ainsi que d'autres formations utiles à l'exercice de leurs fonctions statutaires.

4.6. La proposition de modification de la directive autoriserait de plus l'apprentissage en ligne comme une méthode permettant d'accomplir indépendamment, aussi bien la qualification initiale que la formation continue. Ce changement est tout particulièrement bienvenu même si le CESE estime que le volume horaire maximum de l'apprentissage en ligne devrait être défini de façon plus précise afin que la définition floue du mot «partiellement» figurant dans la proposition ne conduise pas à des interprétations et des pratiques trop divergentes entre les différents États membres.

4.7. Aux yeux du CESE, il est impératif de permettre de scinder en plusieurs parties la formation prévue pour une journée. Malheureusement, la proposition de directive ne prévoit pas cette possibilité, et il existe un risque réel que des contradictions en découlent. Étant donné qu'une partie de la formation peut être fournie en ligne, il y a lieu de prévoir une solution flexible, consistant par exemple à scinder une session de formation de sept heures sur le même sujet, de sorte qu'une partie de la formation se déroule sur une journée lors d'une séance en présentiel ou avec des exercices pratiques, et que l'autre partie se poursuive un autre jour, par un apprentissage en ligne. De telles modalités s'imposent ne fût-ce que parce que les lieux de formation sont souvent localisés à différents endroits.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Directive 2003/59/CE, article 7, paragraphe 1.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil intitulée “Vers une stratégie de l'UE dans le domaine des relations culturelles internationales”»

[JOIN(2016) 29 final]

(2017/C 288/17)

Rapporteur: **Luca JAHIER**

Consultation	Commission européenne, 23 septembre 2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Relations extérieures»
Adoption en section spécialisée	2 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	165/0/0
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. La culture a un rôle important à jouer dans l'environnement politique mondial actuel où le respect des droits de l'homme, la tolérance, la coopération et la solidarité mutuelle sont à nouveau menacées. Ainsi, le Comité économique et social européen (CESE) salue la communication conjointe, qui démontre une bonne compréhension de l'impact de la culture, fournit un remarquable inventaire des programmes existants tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, et souligne les domaines d'action possibles en matière d'échanges culturels internationaux.

1.2. Le CESE souhaite désormais aller de l'avant et passer d'un texte qui invite à s'orienter «vers une stratégie européenne» à l'adoption puis à la mise en œuvre d'une stratégie précise et d'un plan d'action. Ce plan d'action devrait répondre à quatre nécessités structurelles: fournir de la clarté dans la gouvernance à l'échelle de l'Union; s'efforcer de coordonner et d'offrir une aide complémentaire au niveau des États membres; préciser les aspects financiers; et valoriser les réseaux d'acteurs culturels interconnectés représentant une société civile de la culture dynamique.

1.3. Afin de permettre la pleine reconnaissance de son importance en matière de durabilité, le CESE demande que la culture soit reconnue comme le quatrième pilier du développement durable, au même titre que les piliers économique, social et environnemental.

1.4. Le CESE se réjouit que le rôle fondamental de la culture pour la paix et la stabilité soit reconnu. La culture est donc de la plus haute importance pour accomplir l'objectif principal de l'Union européenne qui consiste à «promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples» (article 3 du traité sur l'Union européenne). Par conséquent, le CESE invite l'Union européenne à s'appuyer sur l'expérience singulière de l'Europe pour prendre sa place de leader mondial dans la réalisation, la protection et la promotion de la paix dans le monde.

1.4.1. Cette dimension pourrait, par exemple, être valorisée par la mise sur pied d'initiatives expérimentales telles que la nouvelle initiative «White Dove» (colombe blanche), qui s'appuie sur le rôle de l'Union dans le processus de paix en Irlande du Nord, de manière à ajouter aux stratégies de résolution des conflits un volet consacré à la culture et à la construction de la paix.

1.4.2. La promotion de la culture en tant que pilier de la paix et de la stabilité va de pair avec le fait d'attirer l'attention sur la liberté d'expression artistique considérée comme un droit humain, et avec le soutien apporté à des initiatives mondiales qui protègent les droits des artistes, ainsi qu'avec l'élaboration d'initiatives de cette nature au niveau européen.

1.4.3. Le CESE se déclare vigilant à l'égard de possibles utilisations abusives ou de manipulations de la culture pour conforter des projets autoritaires, populistes ou politiques variés. Les échanges européens permettent l'expression des points de vue de multiples acteurs et l'adoption d'approches pluralistes, dépourvues de toute dimension de contrôle qui caractérise la propagande. Par le fait même qu'elle repose sur une diversité d'une extraordinaire richesse, la culture luttera inévitablement contre les tendances populistes et la propagande culturelle étatique, jettera des ponts entre les peuples, et ouvrira des perspectives de coopération et d'échanges plus étroits.

1.5. Le CESE souligne l'importance de la fonction de protagoniste de la société civile dans une société durable, ainsi que dans l'élaboration de toutes les initiatives relevant du domaine de la culture. L'Union devrait donc investir pour soutenir le développement d'une société civile structurée dans le domaine culturel.

1.5.1. Le CESE souligne l'intérêt des programmes visant à explorer les liens qu'entretient la culture avec les stratégies de développement économique, social et politique, de manière à faire passer la culture de la marge vers le centre de la sphère politique.

1.5.2. Le CESE encourage le développement de programmes d'études et d'échanges dans le domaine de la culture au sens large, en adaptant le modèle du programme Erasmus+, dont le succès est avéré.

1.5.3. Le CESE se réjouit de l'appel à la création d'un forum de la société civile culturelle, incluant tous les acteurs concernés. Le CESE s'engagera à soutenir ce type de consultation et de dialogue structuré dans les années à venir.

1.6. Le CESE reconnaît l'importance du secteur de la culture et de la création, qui constitue un facteur clé au service de la croissance économique, de la création d'emplois et du développement durable. La communication met en évidence un certain nombre d'orientations et de programmes que le CESE soutient sans réserve. Le CESE encourage dès lors la réalisation d'investissements judicieux dans ce domaine.

1.6.1. Le développement des compétences dans le secteur de la culture et de la création est une condition préalable pour étendre ce potentiel.

1.6.2. Le CESE soutient le développement d'un système de «capitales de la culture» à un niveau international, en coopération avec le Conseil de l'Europe et l'Unesco, ainsi que le renforcement des échanges au sujet des questions culturelles dans les réseaux de villes existants.

1.7. Le CESE insiste pour qu'une dimension culturelle soit intégrée en tant que composante essentielle à tous les accords internationaux à venir, par exemple au nouveau partenariat avec les pays ACP après 2020.

1.8. Le CESE estime que la dynamique positive insufflée par la prochaine Année européenne du patrimoine culturel en 2018 devrait être mise à profit pour obtenir l'adoption puis la mise en œuvre d'un plan d'action en vue d'intégrer la culture dans les relations internationales.

2. Communication conjointe de la Commission et de la haute représentante

2.1. La communication conjointe décrit des approches dessinant les contours d'une stratégie de l'Union au service des relations culturelles internationales dans un cadre visant à asseoir le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur mondial.

2.2. La communication propose de bâtir cette stratégie sur trois piliers: 1) des principes directeurs pour l'action de l'Union européenne; 2) trois principaux volets d'action, et 3) une proposition d'approche stratégique en matière de diplomatie culturelle.

2.3. Les principes directeurs proposés soulignent la nécessité de promouvoir la diversité culturelle et le respect des droits de l'homme en tant que fondements essentiels de la démocratie, de la stabilité et du développement durable, y compris la liberté d'opinion et d'expression artistique et la nécessité de ne pas se contenter de montrer la diversité des cultures européenne au reste du monde, en insistant sur la réciprocité, et donc le respect mutuel et le dialogue interculturel. Par ailleurs, la communication souligne la nécessité de complémentarité et de subsidiarité vis-à-vis des efforts déjà consentis par les États membres. Elle privilégie une approche transversale ne se limitant pas à l'art au sens strict, mais intégrant les politiques et les activités relevant des domaines du dialogue interculturel, du tourisme, de l'éducation, de la recherche et du secteur de la création. Enfin, la communication pointe clairement la nécessité d'éviter les effets de double emploi, en tenant compte des cadres de coopération et des instruments financiers existants, c'est-à-dire des programmes thématiques et des cadres géographiques de coopération que l'Union européenne propose d'ores et déjà.

2.4. Les trois volets d'action proposés pour favoriser la coopération culturelle avec les pays partenaires sont les suivants: a) soutenir la culture en tant que moteur du développement social et économique durable; b) promouvoir le dialogue culturel et interculturel pour favoriser des relations intercommunautaires pacifiques, et c) renforcer la coopération dans le domaine du patrimoine interculturel.

2.5. Le volet visant à soutenir la culture en tant que moteur du développement social et économique durable se propose d'aider les pays tiers à élaborer des politiques culturelles, à renforcer le secteur de la culture et de la création, et à appuyer le rôle des collectivités locales dans les pays partenaires.

2.6. Le développement des politiques culturelles peut être soutenu en approfondissant les dialogues politiques et en renforçant les systèmes de gouvernance, notamment au moyen d'échanges d'expérience ciblés.

2.7. Le rôle du secteur de la culture et de la création en ce qui concerne la promotion d'une croissance intelligente, durable et inclusive est souligné, démontrant que la culture représente entre 1,5 et 3,7 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire (indicateurs Unesco de la culture pour le développement). Par conséquent, la communication propose un partage d'expertise pour poursuivre le développement de ce secteur, conforter les plateformes et les pôles créatifs, renforcer les compétences nécessaires, et créer un cadre réglementaire approprié pour fournir une aide aux petites et moyennes entreprises (PME) et à la coopération territoriale.

2.8. L'importance de soutenir la culture dans le cadre du développement urbain est relevée, en soulignant son incidence sur le plan de la croissance et de la cohésion sociale, tout en mentionnant également la nécessité de rendre l'espace public accessible à tous, ainsi que l'impact des programmes audiovisuels et de l'architecture.

2.9. Le deuxième volet d'action proposé dans la communication — la promotion du dialogue culturel et interculturel pour favoriser des relations intercommunautaires pacifiques — préconise de soutenir la coopération, le dialogue et la mobilité entre les opérateurs culturels et les œuvres des artistes.

2.10. Il est fait mention de la capacité du dialogue interculturel à favoriser la construction de la paix, en faisant de la culture un outil de prévention des conflits et de réconciliation dans les sociétés sortant d'un conflit, et plusieurs instruments existants sont énumérés.

2.11. Le troisième volet d'action proposé dans la communication — le renforcement de la coopération dans le domaine du patrimoine culturel — constitue une manifestation importante de la diversité culturelle, et un instrument destiné à promouvoir le tourisme et la croissance économique. Il est donc suggéré de soutenir la recherche sur le patrimoine culturel, de lutter contre le trafic et de contribuer aux actions internationales, sous l'égide de l'Unesco, pour protéger les sites du patrimoine culturel.

2.12. Dans le cadre de ce troisième volet, la communication propose une approche stratégique de l'Union en matière de diplomatie culturelle, encourageant la coopération entre toutes les acteurs de manière à garantir complémentarité et synergie: les gouvernements à tous les échelons, les organisations culturelles locales et la société civile, la Commission et sa haute représentante, les États membres et leurs instituts culturels. Différentes formes de coopération renforcée sont mises en avant.

2.13. En outre, la communication souligne l'importance des échanges interculturels entre étudiants, chercheurs et anciens étudiants, grâce aux programmes d'échanges existants et à venir.

3. Observations générales concernant la communication

3.1. Le CESE salue la communication conjointe proposée par la Commission européenne et la haute représentante. À l'heure où la fragmentation sociale et les tendances populistes gagnent du terrain, la culture a un rôle de plus en plus important à jouer pour renforcer les liens au sein de la société civile, promouvoir la compréhension mutuelle, encourager la diversité et les échanges et lutter contre les opinions simplistes.

3.2. La communication conjointe à l'examen démontre une bonne compréhension de l'impact de la culture, fournit un remarquable inventaire des programmes existants tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, et indique différents domaines d'action possibles en matière de diplomatie et d'échanges culturels.

3.3. Néanmoins, le CESE insiste désormais sur la nécessité de faire en sorte que la stratégie franchisse une nouvelle étape. Un plan d'action doit définir avec précision les points focaux et les pays stratégiques concernés pour permettre une approche ciblée et une évaluation cohérente de la première phase de la stratégie, qui tienne compte de l'Instrument de coopération au développement existant (DCI 2014-2020). La pertinence de la stratégie en matière de coopération avec les pays voisins de l'Union et les pays visés par l'élargissement devrait être mise en évidence.

3.4. La culture dans les relations extérieures de l'Union ne peut être considérée comme un élément neutre et indépendant du contexte politique des pays concernés. Les exemples tirés de l'histoire comme de l'actualité démontrent qu'il est tout à fait possible de mésuser de la culture et de la manipuler pour conforter des projets autoritaires, populistes ou politiques variés. Par conséquent, même s'il est évident que, dans le cadre des échanges européens, la culture est bel et bien au service d'un projet politique, il importe de souligner que, contrairement à la propagande, les échanges organisés au sein de l'Union permettent l'expression des points de vue de multiples acteurs et l'adoption d'approches pluralistes. En conséquence, l'Union renonce à tout élément de contrôle, qui caractérise la propagande. En ce sens, une culture reposant sur une diversité d'une extraordinaire richesse luttera inévitablement contre les tendances populistes et la propagande culturelle étatique, jettera des ponts entre les peuples, fera tomber les murs qui sont de plus en plus souvent érigés, contredira les préjugés croissants, et ouvrira des perspectives de coopération et d'échanges plus étroits.

3.5. L'éducation culturelle fondée sur des processus créatifs et sur la valorisation de la diversité, y compris les échanges interculturels, peut élargir la prise de conscience et la résistance des populations face à l'instrumentalisation de la culture dans un sens populiste.

3.6. Le CESE souligne par ailleurs qu'en raison de la multiplicité des services administratifs et des acteurs concernés, une structure de gouvernance claire doit être mise en place pour orienter la coopération de manière à produire des propositions et des résultats clairs. Cette structure devrait néanmoins faire preuve de souplesse afin de ne pas créer de charges administratives supplémentaires. Il conviendrait de définir un administrateur principal pour gérer les financements disponibles.

3.7. Même si la culture doit bénéficier d'une valeur autonome, le CESE insiste sur la nécessité de l'intégrer aux domaines avoisinants, de manière à lui permettre de promouvoir des objectifs et des actions qui ont préalablement fait l'objet d'un accord, tout en reconnaissant son importance pour le projet européen. À l'heure actuelle, toutefois, la culture ne figure pas dans les plans d'action existants, notamment dans le programme de travail de la Commission pour 2017. Il faut que la culture soit de plus en plus présente dans les priorités et les actions de la Commission, et les premières actions concrètes devraient être incluses à son programme de travail pour 2018.

3.8. La culture est essentielle pour renforcer le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur mondial, notamment dans les domaines prioritaires mentionnés de manière explicite, notamment la stratégie de l'Union en faveur de la Syrie, la stratégie globale de l'Union, et le partenariat Afrique-UE.

3.9. Compte tenu de l'importance du secteur de la culture et de la création, le CESE propose que des dispositions soient adoptées pour faire en sorte que les questions relatives aux différents domaines du secteur de la culture et de la création soient prises en compte dans toute future négociation au niveau international, et ce, dès le prochain mandat de négociation pour le nouveau partenariat avec les pays ACP après 2020. Cela comprend les négociations commerciales au cours desquelles l'Union européenne devrait prendre les mesures nécessaires dans le but de soutenir, de protéger et de promouvoir les activités culturelles européennes ⁽¹⁾.

3.10. Le CESE devrait inclure la thématique de la culture dans les organes permanents qu'il gère ainsi que dans le cadre de ses activités ordinaires.

3.11. Le CESE se félicite de la reconnaissance de l'importance de la culture pour le développement de nos sociétés et de son impact sur les questions politiques essentielles. Toutefois, le CESE souligne que les arts et la culture ne devraient pas être réduits uniquement à leur valeur stratégique et matérielle, mais devraient également être reconnus pour leur valeur intrinsèque et comme des points de repère de notre humanité commune.

3.12. «Les droits culturels» sont mentionnés très brièvement, mais la stratégie devrait examiner le principe consistant à faire des valeurs européennes le fondement de la compréhension, des échanges et du développement culturels. La stratégie pourrait également prendre acte de l'important travail développé par le rapporteur spécial des Nations unies dans le domaine des droits culturels ⁽²⁾.

⁽¹⁾ À cet égard, le CESE réaffirme son soutien à l'exception culturelle, comme cela a été souligné dans l'avis du CESE sur le thème «Les industries créatives et culturelles — Un atout européen dans la concurrence mondiale» (JO C 13 du 15.1.2016, p. 83).

⁽²⁾ Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) symbolise l'attachement du monde entier aux idéaux universels de dignité humaine.

3.13. Même si la communication observe que la communication transfrontière entre personnes recourt souvent aux outils numériques, et que la demande d'échange et de coopération interculturelle s'est accrue au rythme de la révolution numérique, elle n'insiste pas suffisamment sur les conséquences et sur les potentialités de ce passage au numérique pour les relations culturelles internationales. Il est donc essentiel d'étudier et d'absorber l'impact du passage au numérique, tout en étant particulièrement vigilants quant à son incidence sur l'échange interculturel entre personnes, et en examinant à la fois les potentialités et les risques de partialité et de désinformation. En ce sens, les échanges culturels permettent aux personnes de développer certains intérêts et d'encourager l'accès aux informations et aux ressources disponibles en ligne.

3.14. La mention des outils numériques comme moteurs de cette intensification des échanges est discutable, dans la mesure où les enjeux économiques et sociaux peuvent être considérés comme des facteurs premiers dans l'accélération des mouvements qui sont à l'œuvre à l'échelle mondiale.

3.15. Au vu des événements actuels, le CESE propose d'intégrer à la communication le dialogue interreligieux, en tant que composante du dialogue interculturel, y compris avec les organisations philosophiques et non confessionnelles, en conformité avec le préambule du traité sur l'Union européenne qui s'inspire «des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe» ainsi qu'avec l'article 17 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce dialogue pourrait être encouragé grâce à des initiatives expérimentales, comme par exemple des dispositifs ciblant les étudiants et le corps enseignant des universités confessionnelles et des établissements de formation religieuse dans le cadre du programme Erasmus+.

3.16. La communication mentionne l'incidence de la culture sur le développement durable, en faisant une sous-section de la croissance économique inclusive et équilibrée⁽³⁾. Le CESE déplore que cette question ne soit pas davantage mise en évidence, en tenant compte des idées visant à faire de la culture un pilier à part entière, venant soutenir la durabilité. Dans les dernières années, un nombre croissant d'organisations⁽⁴⁾ se sont approprié ce point de vue conduisant à accorder à la culture une importance parfaitement identique à d'autres dimensions du développement: l'économie, l'insertion sociale et l'environnement. Le CESE soutient activement cette approche. Ce qui revient, par ailleurs, à considérer la culture comme un élément essentiel de la construction d'un sentiment d'appartenance inclusif au sein de la communauté.

3.17. Le CESE souligne le rôle central des processus de cocréation pour le développement artistique et les échanges dans ce domaine — un facteur qui n'apparaît pas dans la communication. La cocréation permet non seulement de renforcer l'échange et l'apprentissage sur une base égalitaire, mais elle peut aussi déboucher sur un travail innovant contribuant aussi bien au développement artistique qu'à la croissance, et partant, au développement économique et social.

3.18. Le CESE souligne que les échanges et le dialogue culturels devraient reposer sur des données objectives rendant compte au plus juste des relations culturelles et artistiques dans chaque pays ou région donnés. Un tel constat plaide en faveur d'une étude consacrée aux pratiques culturelles — leurs atouts et les défis qu'il leur faut relever — au sein des pays partenaires, et dans les relations qui sont nouées avec eux. Il convient de mentionner à cet égard l'initiative intéressante du Conseil de l'Europe de rassembler un «Compendium des politiques et tendances culturelles en Europe».

3.19. En outre, la nécessité d'adopter des approches à long terme plaide en faveur d'une continuité en matière de suivi et de révision, avec pour visée de garantir un impact et un bénéfice mutuel des interactions et des échanges culturels.

3.20. Un financement consacré à la traduction et à l'interprétation devrait être pris en compte lors de la conception des programmes favorisant les échanges culturels.

3.21. Lors de l'élaboration des nouveaux programmes, le CESE insiste sur la nécessité de communiquer le programme à la fois au sein de l'Union et auprès des pays partenaires et de leurs citoyens, en expliquant l'approche retenue, en promouvant des initiatives et en diffusant des informations sur les possibilités de financement. Les divers canaux existants (Euronews, les systèmes de prix dans le domaine de la culture) pourraient être développés pour soutenir cet effort.

⁽³⁾ Voir la résolution 70/214 sur «La culture et le développement durable», adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 22 décembre 2015.

⁽⁴⁾ Voir par exemple le travail engagé par l'Agenda 21 de la Culture et Culture Action Europe dans le cadre de la campagne intitulée «Future We want Includes Culture» (Dans l'avenir que nous voulons, il y a la culture) qui insistait sur le rôle de la culture parmi les objectifs de développement durable.

3.22. Le CESE insiste également pour que le rôle des structures infranationales, des régions et des villes soit pris en considération, ainsi qu'il a déjà été souligné dans l'avis adopté par le Comité des régions les 7 et 8 février 2017.

3.23. Le Comité souligne qu'il est capital d'encourager un échange ouvert et le règlement des litiges entre les États en ce qui concerne la possession de biens culturels qui constituent un patrimoine culturel national.

3.24. Si le CESE se félicite de la communication à l'examen, et attend avec intérêt que ses propositions se traduisent par des actions spécifiques, il souhaite que certains domaines négligés dans la proposition soient explorés plus avant: a) la culture comme pilier de paix et de stabilité; b) la culture et la société civile, et c) la contribution des secteurs de la culture et de la création à la croissance et au développement durables.

3.25. Compte tenu de l'importance et de la visibilité de la prochaine Année européenne du patrimoine culturel, le CESE suggère que ce cadre et la dynamique positive qui l'accompagne soient mis à profit pour concevoir et lancer le plan d'action en faveur de la culture dans les relations internationales en 2018.

4. La culture comme pilier de paix, de stabilité et de sécurité

4.1. Le CESE se réjouit du fait que le rôle fondamental de la culture pour la paix et la stabilité soit reconnu. La culture occupe par conséquent un rôle crucial pour accomplir l'objectif principal de l'Union européenne qui consiste à «promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples» (article 3 du traité sur l'Union européenne).

4.2. L'Union européenne doit prendre la place qui lui revient de leader mondial pour réaliser, protéger et promouvoir la paix dans le monde. Son modèle récompensé par le prix Nobel qui a permis, à l'issue de deux guerres mondiales, d'instaurer la période de paix et de prospérité la plus longue que l'Europe ait connue, apporte la preuve de sa capacité à montrer la voie dans ce domaine aux autres continents. Les résultats obtenus par l'Union en matière de droits de l'homme et de démocratie, d'égalité, de tolérance, de compréhension et de respect mutuel sont sans équivalents sur la scène internationale. Compte tenu des défis mondiaux qu'il lui faut relever, jamais en soixante ans d'histoire, la devise de l'Union européenne, «Unie dans la diversité», n'a résonné avec davantage de force qu'aujourd'hui.

4.3. Le CESE souligne l'importance des échanges dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, ainsi que de la réconciliation après un conflit. L'espace offert grâce à la culture et aux arts permet un échange ouvert et le développement de la confiance mutuelle. Si la culture avant et après les situations de conflit est mentionnée, cet aspect doit être étendu, notamment aux opérateurs culturels de pays tiers ayant eux aussi une vaste expertise en la matière, ouvrant ainsi la voie à des réfections mutuellement profitables. Le respect des droits culturels de l'homme devrait figurer dans les accords de paix, ce qui permettrait aussi aux minorités culturelles dans les zones sortant de conflits d'être respectées⁽⁵⁾.

4.4. Le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix en Irlande du Nord offre une base intéressante pour l'élaboration d'une stratégie de consolidation de la paix à l'échelle mondiale. À titre d'exemple, une nouvelle initiative baptisée «White Dove» (colombe blanche) pourrait s'inspirer du rôle joué par l'Union dans le processus de paix en Irlande du Nord grâce à son très original programme PEACE⁽⁶⁾. En lui conférant une portée mondiale, cette initiative pourrait être fournie clé en main, tout en veillant à la prise en compte des contributions issues du terrain par l'intermédiaire de la société civile et politique. Elle pourrait être reliée avec le nouveau Corps européen de solidarité (CES), et imiter le modèle d'Erasmus+, sans pour autant se limiter exclusivement aux jeunes. Elle pourrait interagir avec toutes les mesures de l'Union dans le domaine de la défense, de la sécurité et de la diplomatie, ajoutant un volet consacré à la culture et à la résolution des conflits, hautement nécessaire dans le cadre de stratégies de consolidation de la paix. Elle permettrait ainsi de promouvoir le dialogue culturel transversal, le respect mutuel, la tolérance et la compréhension au moyen de la culture, de l'éducation et des médias.

4.5. Le CESE attire l'attention sur le rôle de la société civile organisée, des fondations politiques et des collectivités locales dans la consolidation de la paix et la réconciliation. Il convient de tirer parti de leur expertise et de valoriser leurs points de vue.

4.6. Le CESE insiste sur le fait que, pour promouvoir la paix et la stabilité, les initiatives et les échanges culturels doivent être conçus en collaboration avec les acteurs locaux, et que des efforts doivent être consentis pour s'adresser à l'ensemble de la population locale, au-delà des milieux généralement ciblés par les programmes culturels et artistiques.

⁽⁵⁾ Voir également le document intitulé «Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies» (Informations présentées par l'Irlande du Nord à la Commission des droits de l'homme des Nations unies au sujet du rapport Derry/Londonderry sur le respect du droit de l'homme à la culture dans les sociétés sortant d'un conflit) (Assemblée générale des Nations unies A/HRC/25/NI/5 du 27 février 2014).

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur «Le rôle de l'Union européenne dans la consolidation de la paix dans les relations extérieures: meilleures pratiques et perspectives» (JO C 68 du 6.3.2012, p. 21).

4.7. Au niveau intergouvernemental, les initiatives du Conseil de l'Europe sont excellentes. La coopération avec le Conseil de l'Europe pourrait être renforcée pour tirer parti de son expertise en ce qui concerne ceux de ses pays membres qui sont des pays voisins de l'Union. Le CESE attire l'attention par exemple sur le cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie, ainsi que sur l'initiative du camp de jeunes pour la paix du Conseil de l'Europe qui permet à des jeunes et à des organisations de jeunesse de régions touchées par un conflit de s'engager dans des activités de dialogue et de transformation des conflits, reposant sur l'éducation aux droits de l'homme et l'apprentissage interculturel. Ce programme pourrait être utilisé comme un modèle de dialogue culturel entre jeunes.

4.8. Le CESE attire également l'attention sur l'effet de la culture sur les questions de sûreté et de sécurité dans les zones urbaines, tel que l'a démontré son étude récente intitulée «Culture, Cities and Identity in Europe», et suggère de promouvoir les échanges sur des expériences positives dans ce domaine ⁽⁷⁾.

4.9. L'incidence de la culture — et de sa perte — sur la radicalisation des jeunes devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie. L'impact des activités liées à la culture et au patrimoine sur la stabilité et la cohésion sociales doit être davantage souligné, et l'usage fallacieux de la culture et du patrimoine à des fins de prosélytisme nationaliste ou extrémiste enrayé.

4.10. La promotion de la culture en tant que pilier de la paix et de la stabilité doit aller de pair avec le fait d'accorder une attention soutenue à la liberté d'expression artistique, en tant que droit humain. Des initiatives à l'échelle mondiale pour soutenir les artistes persécutés existent au niveau des organisations de la société civile européenne (par exemple Freemuse, l'Observatoire de la liberté de la création artistique). Leur développement et leur mise en réseau dans le paysage européen des organisations de la société civile devraient être encouragés.

5. Culture et société civile

5.1. Le CESE souligne la nécessité de favoriser l'épanouissement d'une société civile active, et de promouvoir une croissance participative et inclusive, ainsi qu'un développement culturel. Les activités de la société civile devraient être renforcées au moyen de dialogues et d'échanges culturels, ainsi que d'activités de renforcement des capacités ⁽⁸⁾. Le développement des capacités administratives des organisations de la société civile est un élément clé pour assurer la cocréation et les échanges sur un pied d'égalité.

5.2. Par conséquent, le CESE approuve l'objectif de renforcer le soutien aux organisations de la société civile actives dans le domaine de la culture dans les pays partenaires. La nécessité d'intégrer les acteurs culturels est mise en évidence à juste titre, et le CESE tient à souligner l'importance d'une telle action, non seulement pour le dialogue interculturel, mais aussi au service de la diversité culturelle et des droits culturels.

5.3. Le CESE souhaite souligner la nécessité de faire participer les organisations non gouvernementales et les fondations, tant en Europe que dans les pays partenaires, car celles-ci représentent des acteurs et des ressources précieuses dans la perspective d'un échange et d'un dialogue fructueux. Pour leurs qualités propres, il convient d'utiliser les programmes des opérateurs nationaux, de mutualiser les forces et d'analyser, par exemple, des activités de la fondation Robert Bosch et les projets d'Interarts, notamment celui intitulé «Communautés de pratique pour la valeur publique de la culture dans les pays du sud de la Méditerranée — SouthMed CV», qui a été financé par l'Union européenne (soutenu par le programme EuroMed de la DG NEAR) — un projet visant à rapprocher la culture de la marge vers le centre de la sphère publique, en explorant ses liens potentiels avec les stratégies de développement économique, social et politique.

5.4. Ce point permet d'attirer l'attention sur le fait que les échanges (inter)culturels ne doivent pas se limiter aux artistes et aux acteurs culturels, mais devraient comporter une forte dimension de sensibilisation et de participation de tous les citoyens. Malgré les efforts accomplis pour remédier à cette situation, les échanges culturels et artistiques ont tendance à ne s'adresser qu'à un nombre restreint de personnes présentant souvent des profils sociaux, culturels et éducatifs similaires. Par conséquent, l'échange au sujet des initiatives culturelles participatives et le développement de l'éducation artistique devraient faire partie nommément des programmes culturels. Ce n'est qu'à ces conditions que le potentiel des arts et de la culture en matière de promotion de la stabilité, de la paix et du développement durable pourrait s'exprimer pleinement.

⁽⁷⁾ Étude commandée par le CESE (disponible en anglais), «Culture, Cities and Identity in Europe» (La culture, les villes et l'identité en Europe) (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.publications&itemCode=39742>).

Conclusions de la conférence intitulée «Un espoir pour l'Europe! Culture, villes et nouveaux récits», organisée par le groupe des activités diverses du CESE, les 20 et 21 juin 2016, à Bruxelles (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>).

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur l'Année européenne du dialogue interculturel (JO C 185 du 8.8.2006, p. 42).

5.5. Le CESE salue la valeur inestimable du programme Erasmus+ et son importance pour l'échange, la compréhension mutuelle et l'apprentissage. Au niveau de l'Union européenne, il n'existe pas d'initiative similaire pour les opérateurs culturels et les personnes actives dans le domaine de la culture et des arts. La mise en place d'un programme de mobilité et d'échanges consacré à la culture et aux arts au sens large pourrait être envisagée.

5.6. Il existe de nombreux programmes d'échange et de voyages d'étude pour les artistes et les opérateurs culturels, financés sur une base bilatérale par le truchement des instituts culturels nationaux. Le renforcement de la synergie entre tous ces programmes, y compris des initiatives non gouvernementales telles que le Fonds Roberto Cimetta, doit être examiné.

5.7. La coopération internationale et la mobilité doivent être reconnues comme des atouts pour le développement de l'identité culturelle, alors même que les changements démographiques, sociaux et économiques laissent entrevoir un raccourcissement des distances au sein de chaque pays — et entre pays. Ces changements ont une incidence sur les processus culturels, tout en étant créateurs de possibilités accrues pour le développement de réseaux culturels transfrontières. À la condition d'être soutenue de manière adéquate, cette mobilité, au-delà de son effet positif sur les échanges économiques, peut contribuer au développement de l'identité culturelle, tout en œuvrant à la promotion de la paix et de la cohésion sociale. Cette mobilité doit être minutieusement contrebalancée par un soutien assurant le développement de structures solides propres à garantir un avenir aux initiatives culturelles et créatives.

5.8. Le CESE souligne la capacité des réseaux culturels à promouvoir les échanges entre professionnels de la culture, à structurer le paysage culturel et à développer une société civile active dans le domaine culturel. Il suggère donc d'encourager l'échange par le biais de la ligne de financement appelée «les réseaux européens» figurant dans le programme «Europe créative». Les relations avec les réseaux existants au niveau international et le développement de réseaux dans différentes régions pourraient être encouragés.

5.9. De la même manière, le CESE souligne l'intérêt d'autres volets de l'actuel programme «Europe créative», et préconise que toutes les possibilités de financement soient examinées sous l'angle de leur capacité à favoriser les échanges culturels au niveau international.

5.10. Le CESE se félicite de l'appel à créer un forum de la société civile qui pourrait associer tous les acteurs concernés et jouer un rôle clé dans l'élaboration du plan d'action en faveur des relations culturelles internationales décrit précédemment. Celle-ci pourrait prendre la forme d'un forum annuel s'appuyant sur des échanges et des débats horizontaux, et organisant des réunions annexes dans différentes zones géographiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

5.11. Dans les années à venir, le CESE s'engagera à soutenir ce type de consultation et de dialogue structuré avec les acteurs concernés dans le domaine des relations extérieures. Le CESE va poursuivre sa réflexion sur la manière dont son rôle et ses méthodes de travail peuvent apporter une contribution spécifique et structurée en vue d'améliorer le développement du plan d'action précité.

6. Le secteur de la culture et de la création au service d'une croissance et d'un développement durables

6.1. La culture devrait être pleinement reconnue comme le quatrième pilier du développement durable. Une telle approche permet de réconcilier les deux visions de la culture: celle qui voit en elle un instrument de la croissance économique, et celle qui juge qu'elle recèle une valeur intrinsèque qui ne devrait pas être soumise aux priorités économiques.

6.2. Le CESE souligne l'importance de la durabilité et des critères alternatifs permettant de mesurer la croissance, comme l'amélioration du bien-être dans la société.

6.3. La communication attire l'attention sur un certain nombre de points importants concernant la contribution du secteur de la culture et de la création — qui se compose essentiellement de PME⁽⁹⁾ — au développement durable, à la croissance économique et à la création d'emplois, que le CESE soutient sans ambiguïté. Comme le souligne la communication, le commerce mondial de produits culturels a plus que doublé entre 2004 et 2013⁽¹⁰⁾, le secteur de la culture et de la création représentant environ 3 % du PIB mondial et plus de 30 millions d'emplois⁽¹¹⁾.

6.4. La nécessité d'investir dans le développement des compétences en vue d'exploiter le potentiel de croissance du secteur créatif doit être soulignée. Les marchés locaux doivent être soutenus. Les programmes de mobilité renforçant le développement des compétences ne devraient pas aggraver la fuite des cerveaux, qui se produit au détriment des pays partenaires.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013, Indicateurs clés répartis en fonction de la taille des entreprises actives dans certains secteurs culturels, EU-28.

⁽¹⁰⁾ «La mondialisation du commerce culturel: un glissement de la consommation culturelle — Flux internationaux des biens et services culturels 2004-2013», rapport de l'Institut de statistique de l'Unesco (ISU), 2016.

⁽¹¹⁾ «Cultural Times — Premier panorama mondial de l'économie de la culture», étude de la CISAC et de l'Unesco, 2015.

6.5. L'expérience acquise dans le cadre des «capitales européennes de la culture» a démontré l'incidence du développement culturel sur le développement économique et social des zones urbaines. Les actions d'échange et de renforcement des capacités menées avec d'autres pays en matière de défis à relever et de stratégies propres à produire cette croissance, pourraient être développées.

6.6. Perçu comme un modèle de bonne pratique, le concept de «capitale de la culture» a été repris par d'autres régions et organisations transnationales (par exemple la désignation des capitales de la culture islamique par l'Organisation islamique pour l'éducation, les sciences et la culture). Les possibilités de coopération et de synergie devraient être explorées afin d'optimiser les bénéfices mutuels et l'apprentissage réciproque. Un système de «capitales internationales de la culture» ou le jumelage entre villes dans le cadre de ce programme pourraient être envisagés.

6.7. Les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe constituent également un exemple digne d'être cité. Ce programme pourrait être analysé et étendu au niveau international, en développant le potentiel qui est le sien d'accroître le tourisme culturel et de permettre la compréhension des racines culturelles internationales communes.

6.8. Le CESE insiste sur la nécessité d'encourager la collaboration et la mise en réseau entre villes au sein, et en dehors, de l'Europe, et de les faciliter. De nombreuses villes européennes ont acquis une expérience en matière d'élaboration de politique culturelle et d'établissement de liens entre cette dernière et les autres domaines du développement durable (par exemple, la croissance économique, la création d'emploi, l'insertion sociale, l'éducation à la créativité, le tourisme culturel, etc.). Il s'agit là d'un atout dans la perspective d'une collaboration inscrite dans le long terme entre l'Europe et les pays du Sud, et l'Union européenne pourrait également jouer un rôle pour faciliter la collaboration et la mise en réseau entre villes au sein, et en dehors, de l'espace européen. À cet égard, des initiatives déjà en place et susceptibles de contribuer de manière pertinente à une collaboration à long terme, notamment les programmes «Villes pilotes» et «Villes leader», peuvent être citées comme exemple.

6.9. Les réseaux de villes développant des actions dans le domaine de la culture — tels que Eurocities, Mercociudades, Africités, le Réseau des villes créatives de l'Unesco, les Arts et la Ville, le réseau de développement culturel australien ou le réseau des villes créatives du Canada — devraient également être considérés comme des atouts précieux en la matière.

6.10. Le CESE déplore l'absence de prise en compte de la question du genre dans les mesures proposées en vue de la définition d'une stratégie commune. Si l'égalité entre les femmes et les hommes constitue la pierre angulaire de nos valeurs européennes, des études montrent la persistance de déséquilibres entre les sexes en termes de visibilité des artistes et d'accès à des positions clés. De la même façon, l'Unesco a décrit un certain nombre d'effets pervers contredisant les bénéfices ayant pour origine le tourisme culturel et les mesures de développement culturel. Le CESE insiste dès lors sur la nécessité de tenir compte de cette dimension.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables dans la zone de la convention de l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud (ORGPPS)»

[COM(2017) 128 *final* — 2017/0056 (COD)]

(2017/C 288/18)

Consultation	Parlement européen, 3 avril 2017 Conseil de l'Union européenne, 10 avril 2017
Base juridique	Article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	181/0/1

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 526^e session plénière des 31 mai et 1^{er} juin 2017 (séance du 31 mai 2017), a décidé, par 181 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant le taux d'ajustement prévu par le règlement (UE) n° 1306/2013 pour les paiements directs en ce qui concerne l'année civile 2017»

[COM(2017) 150 final — 2017/0068 (COD)]

(2017/C 288/19)

Saisine	Parlement européen, 6 avril 2017
Base juridique	Article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	177/0/0
(pour/contre/abstentions)	

Étant donné qu'il s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans son avis CESE 2942/2013, adopté le 25 mai 2013 (*), le Comité a décidé, lors de sa 526^e session plénière des 31 mai et 1^{er} juin 2017 (séance du 31 mai 2017), par 177 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention, 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 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

(*) Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant un taux d'ajustement des paiements directs prévu par le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'année civile 2013» [COM(2013) 159 final — 2013/0087 (COD)] (JO C 271 du 19.9.2013, p. 143).

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR