



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

535^e session plénière du CESE – 60 ans CESE, 23.5.2018-24.5.2018

2018/C 283/01	Avis du Comité économique et social européen sur «Les entreprises de l'économie sociale, moteur d'intégration des migrants» (avis d'initiative)	1
2018/C 283/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un accord d'association UE-Mercosur» (avis d'initiative)	9

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

535^e session plénière du CESE – 60 ans CESE, 23.5.2018-24.5.2018

2018/C 283/03	Avis du Comité économique et social européen sur a) la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen — Paquet «Produits»: renforcer la confiance dans le marché unique [COM(2017) 787 final], b) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et des procédures concernant le respect et l'application effective de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits et modifiant les règlements (UE) n° 305/2011, (UE) n° 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 et (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil, et les directives 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE et 2014/90/UE du Parlement européen et du Conseil [COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)] et c) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre [COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD)]	19
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2018/C 283/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE» [COM(2018) 51 <i>final</i> — 2018/0018 (COD)]	28
2018/C 283/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée» [COM(2018) 20 <i>final</i> — 2018/0005(CNS)], la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises» [COM(2018) 21 <i>final</i> — 2018/0006 (CNS)], la «Proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée» [COM(2017) 706 <i>final</i> — 2017/0248 (CNS)] et 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'obligation de respecter un taux normal minimal» [COM(2017) 783 <i>final</i> — 2017/0349 (CNS)]	35
2018/C 283/06	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne [COM(2017) 797 <i>final</i> — 2017/0355 (COD)]	39
2018/C 283/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne (frontières et visas) et modifiant la décision 2004/512/CE du Conseil, le règlement (CE) n° 767/2008, la décision 2008/633/JAI du Conseil, le règlement (UE) 2016/399 et le règlement (UE) 2017/2226» [COM(2017) 793 <i>final</i> — 2017/0351 (COD)] et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne (coopération policière et judiciaire, asile et migration)» [COM(2017) 794 <i>final</i> — 2017/0352 (COD)]	48
2018/C 283/08	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 concernant la mise en œuvre du paquet «Économie circulaire»: solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets [COM(2018) 32 <i>final</i>]	56
2018/C 283/09	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 sur les matières plastiques dans une économie circulaire» [COM(2018) 28 <i>final</i>] et la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, abrogeant la directive 2000/59/CE et modifiant la directive 2009/16/CE et la directive 2010/65/UE» [COM(2018) 33 <i>final</i> — 2018/0012 (COD)] . . .	61
2018/C 283/10	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture [COM(2017) 713 <i>final</i>]	69
2018/C 283/11	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Actions de l'Union européenne destinées à améliorer le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale [COM(2018) 10 <i>final</i>]	83
2018/C 283/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant l'entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance» [COM(2018) 8 <i>final</i> — 2018/0003 (NLE)]	89
2018/C 283/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1343/2011 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée)» [COM(2018) 143 <i>final</i> — 2018/0069 COD]	95

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

535^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE – 60 ANS CESE, 23.5.2018-24.5.2018**Avis du Comité économique et social européen sur «Les entreprises de l'économie sociale, moteur d'intégration des migrants»****(avis d'initiative)**

(2018/C 283/01)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Décision de l'assemblée plénière	21.1.2016
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Marché unique, production et consommation
Adoption en section spécialisée	27.4.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote	186/1/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Dans son évolution récente, le phénomène migratoire a mis à l'épreuve le régime d'admission sur le territoire de l'Union européenne, constituant un véritable test de résistance pour ses politiques et celles des États membres en matière migratoire et sociale et dans le domaine de la sécurité publique.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) juge essentiel que les institutions européennes, aux côtés des gouvernements des États membres, encouragent des politiques coordonnées qui apportent clarté, durabilité et efficacité dans les procédures par lesquelles des personnes en provenance de pays tiers peuvent entrer et s'installer en Europe, y travailler, devenir des citoyens et obtenir une protection internationale. Le Comité invite à porter une attention particulière aux personnes migrantes qui peuvent être exposées à un risque d'exclusion sociale, comme celles qui sont malades, présentent un état de détresse psychologique, sont en situation de handicap ou âgées.

1.3. Le CESE a observé que pour avoir relevé le défi de l'assistance aux migrants en étant une force de proposition et avoir mobilisé les communautés concernées et les citoyens, les entreprises de l'économie sociale sont parvenues à donner une traduction concrète aux principes communs de leur action ⁽¹⁾, laquelle vise à être inclusive, à apporter un soutien et à protéger les personnes les plus défavorisées.

⁽¹⁾ Concernant le rôle des entreprises de l'économie sociale, voir également JO C 117 du 26.4.2000, p. 52.

1.4. Parce qu'elles ont cette tendance à être inclusives, les entreprises de l'économie sociale doivent être mieux reconnues, et le CESE demande dès lors que la Commission donne la priorité à cette forme de société dans la structuration des politiques de l'Union et dans la programmation des fonds européens, en particulier pour ce qui est du déploiement du socle européen des droits sociaux, comme il est d'ailleurs ressorti tant de la conférence sur l'économie sociale du 16 novembre 2017 que du sommet européen du 17 novembre 2017, qui se sont tenus l'une et l'autre à Göteborg.

1.5. Les entreprises de l'économie sociale créent des emplois de qualité, dans des secteurs qui présentent une forte intensité de travail et, plus spécifiquement, font une large place à la main-d'œuvre extraeuropéenne. La dimension participative y a sa pertinence, eu égard à la sécurité et à la protection ainsi offerte au moment où l'activité économique prend forme, étant donné qu'elles contribuent à faire réapparaître au grand jour l'économie souterraine et le travail non déclaré.

1.6. En conséquence, les entreprises de l'économie sociale assument à présent un rôle fondamental, en intervenant dans quatre composantes essentielles du processus d'intégration des migrants, à savoir santé et assistance; logement; formation et éducation — en particulier en aidant à faire prendre conscience des droits inhérents à une installation dans l'Union européenne, et, enfin, travail et intégration active de ces personnes dans la société qui les accueille.

1.7. Le CESE est d'avis que du fait de leur propension toute particulière à œuvrer dans les secteurs des prestations de soins et des activités de l'économie du partage et de l'économie circulaire, les entreprises de l'économie sociale ont la capacité d'encourager et de soutenir non seulement de nouveaux emplois, mais également l'esprit d'entreprise et l'accès aux activités économiques pour les migrants et les réfugiés. L'Union européenne se doit de continuer à promouvoir ces entreprises, en tant qu'elles constituent un des leviers de la croissance et de l'intégration des personnes migrantes dans le monde du travail et dans la société. En conséquence, le Comité s'adresse aux institutions européennes pour qu'elles donnent la priorité aux politiques qui sont destinées aux entreprises de l'économie sociale, comme il l'avait déjà réclamé dans sa contribution au programme de travail 2018 de la Commission européenne ⁽²⁾.

1.8. Au vu de tous les éléments qui attestent que les entreprises de l'économie sociale jouent un rôle précieux pour assurer l'intégration professionnelle et sociale des migrants, le Comité invite l'Union, les États membres et la communauté internationale à établir des incitants en faveur de l'emploi qui soient accessibles aux entreprises de ce type qui s'occupent de l'insertion dans le monde du travail.

1.9. Vu le rapport sur l'état d'avancement des actions, présenté l'an dernier, en novembre 2017, le Comité confirme lui aussi la nécessité d'une approche coordonnée de l'Union et de ses États membres ⁽³⁾. En particulier, il est évident qu'en l'absence d'un régime d'admission efficace pour les migrants, le recours abusif aux demandes de protection internationale, tel qu'on l'observe ces dernières années, va se poursuivre. Le Comité rappelle avec force que les cas d'utilisation abusive du dispositif de protection internationale ne sauraient justifier qu'un quelconque État membre impose des restrictions concernant la possibilité, pour un ressortissant d'un pays tiers, de déposer une demande d'asile sur son territoire.

1.10. Le CESE encourage la Commission et le Conseil à instaurer une coordination renforcée avec les États membres d'origine et de transit des migrations, afin d'ouvrir des perspectives d'avenir, tout particulièrement, en faveur des populations qui quittent leur pays pour des raisons économiques ou sous l'effet de la disette ou des bouleversements du climat, et il serait souhaitable par ailleurs qu'une politique extérieure plus vigoureuse soit menée vis-à-vis de pays dans lesquels la guerre, la dictature et les persécutions poussent des personnes à la fuite.

1.11. Plus particulièrement, le Comité demande à l'Union d'aborder le phénomène migratoire en remontant aux causes mêmes qui contraignent les personnes à se déplacer, qu'il s'agisse de la pauvreté, des conflits, des discriminations ou du changement climatique. Une telle démarche impliquera nécessairement qu'elle déploie de nouveaux efforts dans le domaine de la diplomatie et de la coopération internationale en faveur du développement, y compris en lançant un «plan spécial d'investissements dans la coopération au développement» en bonne et due forme.

2. Observations générales

2.1. Les entreprises de l'économie sociale font figure d'acteur essentiel dans le paysage économique et social de l'Europe, elles constituent une richesse pour la diversité de l'Union et elles apportent une contribution à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, en bâtissant une Europe plus intelligente, durable et inclusive ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Voir «La contribution du Comité économique et social européen au programme de travail 2018 de la Commission», en particulier les paragraphes 2.4.6 et suivants.

⁽³⁾ Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration.

⁽⁴⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22.

2.2. Les entreprises ressortissant à l'économie sociale ont concouru dans une mesure significative à relever le défi des changements qui se sont produits dans la société. Elles sont présentes dans nombre de secteurs de la société et ont lancé des initiatives novatrices pour répondre aux besoins croissants d'assistance et de soins des personnes non autonomes, en particulier celles qui sont âgées ou handicapées. Pour ce faire, bien souvent, elles ont accru le taux de participation des femmes au monde du travail, non seulement en recrutant directement dans leurs rangs mais également en offrant de nouveaux services en faveur de l'enfance et des familles ⁽⁵⁾. Concomitamment, elles favorisent l'émergence de possibilités d'emploi pour les personnes défavorisées, grâce à l'attention particulière qu'elles portent à celles qui peuvent être fortement exposées au risque d'une exclusion sociale sévère, par exemple celles qui sont handicapées, souffrent de détresse psychologique ou d'une dépendance à l'alcool ou aux stupéfiants. Elles s'avèrent ainsi constituer un facteur essentiel pour promouvoir le modèle social européen ⁽⁶⁾.

2.3. Parmi les défis que l'Union a dû affronter ces dernières années, un de ceux qui ont pris un relief tout particulier a consisté à gérer le gonflement des flux migratoires qui s'est produit lorsque des millions de personnes ont franchi les frontières de notre continent pour fuir la guerre, la faim, les persécutions ou des conditions de vie devenues paroxystiques sous l'effet du changement climatique. Le phénomène a mis à rude épreuve les procédures d'entrée des États membres, les politiques migratoires et celles de sécurité publique. Dans une certaine mesure, on peut dire que l'action de l'Union en matière de migration a subi ainsi une épreuve de résistance, et il importe de profiter de l'occasion ainsi donnée pour analyser attentivement les réactions que le système déclenche et les signaux qu'il a émis, afin de pouvoir favoriser des interventions ciblées et de rendre les politiques de l'Union européenne plus opérantes et efficaces.

2.4. L'intégration des nouveaux arrivés constitue un processus dynamique, qui évolue au fil du temps en épousant les changements du contexte économique, social et culturel des pays dans lesquels s'installent les personnes concernées. Il pose des questions à l'Union, à ses États membres et à sa société, s'agissant, au premier chef, de savoir comment des citoyens non européens peuvent entrer sur son territoire, s'y établir, y vivre et y travailler, ainsi qu'obtenir une protection internationale.

2.5. Quelle que soit la diversité des structures qui président à leur fonctionnement selon les contextes nationaux, les entreprises de l'économie sociale, pour avoir relevé le défi de l'assistance aux migrants en étant une force de proposition, ont démontré leur capacité à transposer dans la réalité les principes communs de leur action, laquelle vise à être inclusive, à apporter un soutien et à protéger les personnes les plus défavorisées.

2.6. Parmi les grandes caractéristiques des interventions réalisées par les entreprises de l'économie sociale, on insistera en particulier sur leur capacité à mobiliser et associer à leur démarche les communautés dans lesquelles elles s'enracinent, en activant des réseaux et des partenariats qui améliorent les relations avec les pouvoirs publics nationaux et locaux, afin d'organiser des parcours d'aide et d'intégration qui soient mieux acceptés par les populations locales.

2.7. En conséquence, les entreprises de l'économie sociale assument à présent un rôle fondamental, en intervenant dans quatre composantes essentielles du processus d'intégration des migrants, à savoir santé et assistance, logement, formation et éducation, en particulier en aidant à faire prendre conscience des droits inhérents à une installation dans l'Union européenne, et, enfin, travail et intégration active de ces personnes dans la société qui les accueille. Ce faisant, ces entreprises de l'économie locale et les organisations de la société civile développent des lieux de rencontre entre les citoyens européens et les nouveaux arrivants, qu'elles encouragent à dialoguer, et elles contribuent ainsi à faire reculer les préjugés et les peurs.

3. Les migrations en Europe: le contexte de ces dernières années

3.1. C'est une entreprise complexe que de donner un encadrement au phénomène migratoire, étant donné qu'il a pour caractéristique d'évoluer constamment. Les guerres, l'existence de régimes dictatoriaux, les changements climatiques, des conditions de vie marquées par la pauvreté extrême et le dénuement sont les réalités à l'origine de la situation que nous connaissons aujourd'hui.

3.2. Les Nations unies indiquent qu'en 2015, plus de 244 millions de personnes, soit 3,3 % de la population mondiale, ont franchi les frontières de leur pays d'origine à la recherche d'un refuge politique, de travail ou de conditions économiques et climatiques plus «hospitalières» ⁽⁷⁾.

3.3. Ces dernières années, l'Europe a constaté une augmentation du nombre de personnes cherchant à rallier son territoire. En chiffres absolus, les données d'Eurostat pour 2015 révèlent que 2,7 millions de ressortissants de pays tiers ont immigré dans l'EU-28, dont 56 % d'hommes et 44 % de femmes.

⁽⁵⁾ À défaut, ce serait les membres féminins de la cellule familiale qui, dans bien des circonstances, assumeraient ces activités, en son sein, au détriment de la participation des femmes au monde du travail.

⁽⁶⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>

3.4. Ce flux a notamment pris des proportions sortant de l'ordinaire sous l'effet de l'instabilité créée par la guerre, tant dans des pays en situation de conflit, comme la Syrie, que dans d'autres où le processus de la stabilisation postconflictuelle bute aujourd'hui encore sur de graves difficultés, par exemple dans le cas de l'Iraq et de l'Afghanistan. Effectivement, c'est de ces pays que proviennent près de 54 % des migrants qui ont cherché refuge dans les pays de l'Union en 2016 ⁽⁸⁾.

3.5. En outre, les personnes qui, dans leur pays d'origine, se trouvent confrontées à de graves difficultés économiques ou environnementales continuent à nourrir un fort courant migratoire. Dans nombre de cas, elles proviennent du continent africain, et l'instabilité croissante dans les pays des rives méridionales de la Méditerranée a eu un impact sur ces mouvements.

3.6. Dans un tel contexte, on a pu constater qu'il existait, dans le corpus de règles instaurées par l'Union européenne, diverses lacunes et difficultés, témoignant de carences dans la gestion de ses frontières extérieures et de l'inadéquation de sa réglementation concernant les entrées sur son territoire, si bien qu'il est apparu nécessaire de revoir les principes et les modalités devant guider l'action des États membres.

3.7. Le Comité a abordé à maintes reprises la question des politiques migratoires ⁽⁹⁾, et il accueille favorablement l'initiative qu'a prise la Commission européenne en lançant le programme européen en matière de migration. Dans son rapport de novembre 2017, elle est plus spécifiquement intervenue pour encourager une coopération accrue entre les pays de l'Union et relancer la discussion avec les pays d'origine et de transit des migrations ⁽¹⁰⁾. Le Comité souhaite qu'étant donné les difficultés suscitées par sa mise en œuvre, le mécanisme des quotas fasse l'objet d'un réexamen.

3.8. En conséquence, il importe de revoir l'édifice réglementaire qui permet aux migrants d'entamer, pour accéder à l'Union, des procédures légales propres soit à protéger les demandeurs d'asile, soit à donner aux personnes fuyant des conditions climatiques et économiques défavorables la possibilité de trouver refuge en Europe et de contribuer à la croissance dans l'Union, en garantissant leurs droits. Pareille action concrétiserait les recommandations des Nations unies pour des mouvements migratoires qui, «dans l'intérêt de tous, se déroulent de manière sûre et légale, sous une forme réglementée plutôt qu'illégale» ⁽¹¹⁾.

3.9. Le Comité se félicite des conclusions du sommet informel des chefs d'État ou de gouvernement qui s'est déroulé le 17 novembre dernier à Göteborg et s'est penché sur le thème de la construction d'une Europe axée sur des emplois et une croissance équitables. Le Comité souligne par ailleurs l'importance de la manifestation annexe qui, sous l'intitulé «Quel rôle pour l'économie sociale dans l'avenir du travail?», a inauguré les travaux de ce rendez-vous, en mettant à l'honneur la contribution qu'apporte l'économie sociale pour accompagner les politiques de l'Union.

3.10. Une autre avancée encourageante réside dans l'accord que le Conseil et le Parlement européen ont conclu sur le budget 2018 de l'Union, en s'assignant notamment comme priorités de «stimuler la croissance économique et créer des emplois, renforcer la sécurité et relever les défis posés par les phénomènes migratoires» ⁽¹²⁾.

3.11. Le Comité exhorte les institutions européennes à traiter les points critiques qui sont apparus en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement du Dublin. Le 16 novembre 2017, le Parlement européen a adopté une résolution qui propose des pistes de travail pour la révision de ce texte, en faisant largement référence à la participation de tous les États membres au mécanisme automatique et permanent de relocalisation.

4. Transformer les situations critiques en ouvertures: les entreprises de l'économie sociale, moteurs de l'accueil et de l'intégration

4.1. Il a été reconnu que l'incertitude dans laquelle se trouvent les nouveaux arrivants à l'égard de leur statut et du fait de l'allongement des délais nécessaires à l'examen des demandes d'asile constitue l'un des obstacles qui les empêchent d'entamer un parcours d'intégration et de contribuer ainsi à la vie économique et sociale des communautés dans lesquelles ils s'installent.

⁽⁸⁾ Données d'Eurostat, mentionnées dans le «Rapport sur la protection internationale», réalisé par l'Association nationale des communes italiennes (ANCI), Caritas italiana, Cittalia, la fondation Migrants et le Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés (SPRAR), en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Voir également <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/fr/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>

⁽¹⁰⁾ Voir la note 2.

⁽¹¹⁾ Rapport du représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les migrations, 3 février 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>

4.2. En se trouvant confinés, des années durant, dans la dépendance de l'assistance humanitaire, sans avoir accès à l'éducation, à la formation professionnelle et à des moyens de se procurer des revenus, les nouveaux arrivants sont dans l'impossibilité de développer leur capital humain et sont bridés dans leur capacité à produire un apport positif à l'économie et à la société du pays qui les accueille ⁽¹³⁾. Dans cet ordre d'idées, le Comité a insisté, voici peu, sur le rôle déterminant que jouent les entreprises de l'économie sociale pour prévenir la radicalisation et promouvoir les valeurs communes de paix et de non-violence ⁽¹⁴⁾.

4.3. Le Comité souhaite que le débat aborde également la question de vérifier, comme il est indispensable de le faire, l'efficacité des mécanismes grâce auxquels des ressortissants de pays tiers peuvent actuellement déposer des demandes d'entrée dans l'Union européenne afin de s'y établir pour y travailler.

4.4. De même, il est capital que l'Union appréhende le phénomène migratoire en remontant aux causes mêmes qui contraignent les personnes à se déplacer, qu'il s'agisse de la pauvreté, des conflits, de la discrimination ou du changement climatique. Une telle démarche implique nécessairement que l'Union européenne redouble d'efforts dans le domaine de la diplomatie et de la coopération internationale au développement.

4.5. Bien que son utilisation ait été assez limitée, la révision du système de la carte bleue peut également répondre aux impératifs concernant de nouvelles possibilités légales d'entrée sur le territoire de l'Union. En effet, le Comité a rappelé qu'une stratégie européenne était nécessaire pour attirer la main-d'œuvre non européenne à même d'assurer la croissance et la prospérité de l'Union. Dans cette démarche, il y a lieu de tenir compte des effets que les migrations produisent dans le pays d'origine des migrants et de soutenir le développement futur de ces États, ainsi que celui de leurs systèmes éducatifs ⁽¹⁵⁾. Le Comité suggère d'étudier s'il est envisageable d'élargir le spectre des bénéficiaires possibles de la carte bleue, notamment pour englober les personnes qui ont l'intention de lancer une activité entrepreneuriale, y compris en attirant aussi l'attention sur l'entrepreneuriat social.

4.6. Dans bien des cas, la société civile européenne s'est mobilisée pour promouvoir des parcours légaux et transparents, en coopérant avec des institutions de l'échelon local, national et international et en émettant des messages d'encouragement. Un exemple notable d'action pilote est fourni par le projet des «corridors humanitaires», réalisé en Italie par la Communauté Sant'Egidio, la Fédération des Églises protestantes en Italie, la Table vaudoise et le gouvernement italien. De février 2016 à aujourd'hui, plus d'un millier de personnes ont pu ainsi demander un dispositif de protection internationale et recevoir une assistance pour la gestion de leur demande avant même d'entreprendre leur voyage vers un pays de l'Union ⁽¹⁶⁾.

4.7. On peut souhaiter que, pour élaborer les politiques de demain en matière d'immigration, l'on tire inspiration de ces interventions pionnières. Il serait bienvenu, en particulier, d'assurer une meilleure coordination entre les institutions internationales, afin, d'une part, que ces formes d'admission sur le territoire ne soient plus gérées au coup par coup et, d'autre part, que l'on évite les discriminations entre un petit nombre d'«heureux élus», admis à bénéficier des corridors humanitaires et de protections de grande ampleur dans la suite de leur parcours, au-delà de la phase d'accueil, et les masses d'exclus qui n'ont pas part à ces démarches et restent victimes des trafiquants d'êtres humains et de filières placées sous le signe de l'illégalité.

4.8. Les entreprises de l'économie sociale jouent un rôle déterminant pour la démarche d'intégration sociale et professionnelle qu'elles peuvent assumer, en entreprenant d'activer les potentialités de migrants qui, dans la plupart des cas, ont décidé de quitter leur pays pour rechercher de meilleures conditions de vie et des possibilités de travail.

4.9. Il est reconnu que bien souvent, les personnes immigrées ont joué un rôle important dans l'Union, en favorisant, par exemple, le renforcement de sa créativité et de sa capacité d'innovation. La réalisation de cet objectif d'insertion constitue non seulement un préalable obligé pour augmenter le volume de l'emploi mais accroît l'internationalisation des secteurs productifs et est propice à l'établissement de liens, y compris commerciaux, avec les pays d'origine des migrants ⁽¹⁷⁾. De ce fait, renforcer la capacité du tissu économique et social européen à intégrer les migrants constitue également un enjeu essentiel pour améliorer l'efficacité des politiques européennes en faveur des petites et moyennes entreprises et, notamment, leur aptitude à résister à la concurrence sur des marchés toujours plus mondialisés, comme le CESE l'a souligné dans son avis en la matière ⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2003, «Framework for durable solutions for refugees and persons of concern» (Un cadre pour des solutions durables en faveur des réfugiés et des personnes en situation préoccupante), mai, Genève.

⁽¹⁴⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 11.

⁽¹⁵⁾ JO C 75 du 10.3.2017, p. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoio-umanitari.html>

⁽¹⁷⁾ JO C 351 du 15.11.2012, p. 16.

⁽¹⁸⁾ JO C 345 du 13.10.2017, p. 15.

4.10. En créant des emplois de qualité, que ce soit dans des secteurs à haute intensité de travail ou dans des domaines ressortissant à l'innovation technologique et à la numérisation, les entreprises de l'économie sociale ont souvent assumé une fonction importante pour que soit reconnu le rôle économique et social positif que jouent les migrants. Parmi leurs champs d'activité les plus importants, il faut incontestablement placer le travail qu'elles accomplissent pour assurer les soins à la personne, garantir l'accès aux services sociaux et, d'une manière générale, prêter assistance aux populations en état de dépendance ou exposées au risque d'exclusion sociale. Ces secteurs sont bien souvent ceux où les taux de travailleurs venus de pays tiers sont les plus élevés.

4.11. De nombreuses poches d'emploi irrégulier subsistent néanmoins dans certains domaines, comme l'aide à la personne, parmi les ouvriers agricoles, dans le bâtiment ou dans la restauration, d'où, précisément, l'importance d'encourager la présence d'entreprises de l'économie sociale, qui ont démontré qu'elles peuvent remplir une importante mission d'inclusion et de régularisation des contrats de travail, en valorisant le rôle des personnes migrantes et en garantissant les droits des travailleurs de ces branches d'activité, par une approche qui s'inscrit dans la logique des politiques européennes en la matière et combat le recours abusif aux statuts de travailleur indépendant⁽¹⁹⁾.

4.12. Le secteur des travaux à domicile, dans les effectifs duquel on trouve majoritairement des femmes qui sont employées à des tâches de soins effectuées directement auprès des ménages, induit souvent des situations qui font obstacle à leur évolution professionnelle. Une étude récemment menée sur les facteurs déterminant l'esprit d'entreprise chez les femmes migrantes a montré que le manque de reconnaissance de leurs compétences constitue l'un des éléments qui les poussent à travailler en autoentrepreneures⁽²⁰⁾. Dans ces branches d'activité, elles peuvent assumer une mission de poids pour régulariser l'activité professionnelle, ainsi que pour améliorer les perspectives d'évolution des migrants, pour autant qu'elles bénéficient du soutien de politiques publiques adéquates.

4.13. De nombreuses entreprises de l'économie sociale qui s'occupent d'insérer des personnes défavorisées dans la sphère professionnelle travaillent dans des secteurs d'activité qui ressortissent à l'«économie circulaire», qu'il s'agisse de collecter et traiter sélectivement les déchets, de récupérer et réutiliser des matériaux, de pratiquer une agriculture sociale, ou encore d'entretenir les espaces verts publics. Ces branches d'activité forment un important gisement d'emplois et il apparaît que la démarche des entreprises d'insertion professionnelle s'avère aussi d'une grande efficacité pour intégrer les migrants dans le monde du travail.

4.14. Employer des migrants donne bien souvent la possibilité de réaliser, au sein de l'Union, une inversion des processus d'exclusion sociale et d'appauvrissement culturel, qui a pour effet de revitaliser des métiers traditionnels et des artisanats dans des contextes où le passage de relais entre générations est difficile⁽²¹⁾. En effet, dans le secteur de l'artisanat et du petit commerce, nombreuses sont les entreprises qui ont été créées par des citoyens migrants.

4.15. Dans les projets d'assistance en faveur des migrants, de nombreuses organisations d'économie sociale ont œuvré à la conclusion d'accords avec les institutions de l'État et les pouvoirs locaux afin d'éliminer les goulets d'étranglement du système et d'aider à la répartition des nouveaux arrivants sur le territoire, en instaurant la notion d'«accueil diffus», dont la visée est de faciliter des mécanismes équitables de prise en charge par les communautés locales⁽²²⁾.

4.16. Ces projets s'attachent en priorité à enclencher des processus d'intégration des personnes accueillies, en prévoyant des cours de langue, des procédures d'évaluation des compétences et des parcours de formation professionnelle. Cette manière de procéder a réussi à encourager des mécanismes de reconnaissance des cursus d'étude ou des expériences professionnelles que les nouveaux arrivants avaient engrangés auparavant et qui sont utiles pour élargir l'éventail de leurs possibilités d'emploi.

4.17. Certaines de ces expériences d'«accueil diffus» contribuent aujourd'hui à repeupler des zones géographiques situées aux marges, en particulier dans les territoires de montagne, où la présence de migrants aide à maintenir des activités économiques ou relevant des services, à commencer par les écoles, et réduit ainsi le risque de dépopulation auquel elles sont exposées. Pour que ces interventions soient couronnées de succès, il est nécessaire, en tout état de cause, qu'elles s'accompagnent de politiques d'emploi et d'implantation d'habitat.

⁽¹⁹⁾ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une plate-forme européenne dans l'objectif de renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré [COM(2014) 221 final; JO C 161 du 6.6.2013, p. 14; JO C 125 du 21.4.2017, p. 1].

⁽²⁰⁾ Document de travail de Corsi, De Angelis et Frigeri, «The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by "opportunity" or through "necessity"?» (Facteurs déterminants pour l'entrepreneuriat chez les migrants en Italie. Les migrants italiens qui deviennent entrepreneurs le font-ils pour saisir leur «chance» ou par «nécessité»?). Voir également OIT, «Cooperatives and the world of work n° 2, Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives» (Coopérer pour sortir de l'isolement: les coopératives de travailleurs domestiques).

⁽²¹⁾ JO C 351 du 15.11.2012, p. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>

4.18. Dans de tels environnements, les entreprises de l'économie sociale peuvent se constituer en réseau avec le monde de l'entreprise classique, en donnant aux personnes migrantes la possibilité de s'intégrer dans la sphère active, grâce à des parcours de formation et d'apprentissage taillés sur mesure ⁽²³⁾.

4.19. De ce point de vue, le modèle de l'entreprise coopérative est certainement celui qui a le plus retenu l'attention des chercheurs, lesquels ont mené un examen approfondi du rôle joué par les coopératives en ce qui concerne les migrants. La dimension participative y a sa pertinence, eu égard à la sécurité et à la protection ainsi offerte au moment où l'activité économique prend forme, étant donné qu'elles contribuent à faire réapparaître au grand jour l'économie souterraine et le travail non déclaré.

4.20. Dans une analyse qu'elle a consacrée spécifiquement à cette question, l'Organisation internationale du travail a recensé les domaines dans lesquels l'intervention des coopératives assure une mission positive pour l'intégration des migrants et des réfugiés, à savoir l'insertion professionnelle, les soins et l'assistance, l'éducation et la formation, le soutien dans la vie quotidienne et pour l'autonomie, l'entrée sur le marché, l'accès à la finance, l'aide juridique et le conseil, ou encore l'assistance pour répondre aux besoins essentiels ⁽²⁴⁾.

4.21. Lors de la première et de la deuxième des éditions de la Journée européenne de l'économie sociale, organisées en 2016 et 2017 par le Comité, les études de cas mises en avant ont témoigné de l'attention portée aux thématiques migratoires ⁽²⁵⁾, en insistant sur les parcours de formation professionnelle et d'intégration au monde du travail, en particulier dans le cas des femmes migrantes.

4.22. La Commission a elle aussi reconnu l'importance de la fonction qu'assument les entreprises de l'économie sociale pour relever le défi des migrations, puisque c'est au thème des idées pour l'accueil et l'intégration des réfugiés qu'elle a choisi de consacrer le concours 2016 de l'innovation sociale ⁽²⁶⁾. Le Comité souhaite que l'attention qu'elle porte aux initiatives en rapport avec la migration persiste dans le temps et que cette thématique prenne un caractère prioritaire dans l'élaboration des politiques de l'Union.

4.23. En plus du rôle important qu'elles jouent en matière d'intégration professionnelle, d'éducation et de formation, ainsi que d'assistance aux personnes, les entreprises de l'économie sociale sont également nombreuses à travailler dans le domaine des projets qui visent à donner aux migrants, en particulier les réfugiés et les demandeurs d'asile, la possibilité d'accéder en nombre à un logement. Un tel modèle de gestion immobilière assurée par ces entreprises a pris une ampleur appréciable dans des pays comme l'Italie, où des milliers de bâtiments sont mis à la disposition de projets d'intégration, qui, bien souvent, servent aussi à réhabiliter des quartiers ou des zones périphériques.

4.24. Enfin, les entreprises de l'économie sociale et la société civile dans son ensemble développent une action décisive pour assurer l'accessibilité de l'assistance et des services sanitaires, et réduisent ainsi notablement les difficultés d'accès aux soins. Le Comité demande aux États membres de garantir le plein accès des personnes migrantes aux systèmes de santé et aux services sociaux, sans qu'elles aient à subir des discriminations liées à leur statut.

5. Observations complémentaire du groupe permanent du CESE sur les entreprises de l'économie sociale

5.1. Les entreprises de l'économie sociale sont tout particulièrement enclines à intervenir dans les secteurs des prestations de soins à la personne, de la gestion des biens culturels et environnementaux et des activités ressortissant à l'économie du partage et à l'économie circulaire, qui sont autant de domaines pour lesquels elles développent un intérêt spécifique. Elles peuvent constituer un allié de choix pour encourager les politiques de «transition écologique» concernant le modèle de développement européen et s'ouvrent par là même un important bassin d'emplois nouveaux dans ces champs d'activité.

5.2. Les entreprises de l'économie sociale soutiennent et encouragent le goût d'entreprendre des particuliers et favorisent leur accès à l'activité économique, même s'ils ne disposent pas des moyens de dégager le capital initial requis pour se lancer dans l'entrepreneuriat. Ce constat se vérifie, tout particulièrement, pour les entreprises de type coopératif. Aussi serait-il utile et important que des dispositifs de promotion des entreprises ressortissant à l'économie sociale soient instaurés dans tous les programmes de coopération au développement.

⁽²³⁾ Estimations internes, association Veneto Insieme (Vénétie ensemble). Pour des informations plus circonstanciées, voir <http://venetoinsieme.it/>

⁽²⁴⁾ Analyse bibliographique «Coopératives et réfugiés», OIT 2016 (non publié).

⁽²⁵⁾ Voir tout particulièrement les projets «Okus Doma», présentés au cours de l'édition de 2016, et «Sel de la solidarité» lors de celle de 2017 (voir également <https://www.eesc.europa.eu/fr/agenda/our-events/events/2eme-journee-europeenne-des-entreprises-de-leconomie-sociale>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en; voir également: <http://eusic-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>

5.3. Au vu de tous les éléments qui attestent que les entreprises de l'économie sociale jouent un rôle précieux pour assurer l'intégration professionnelle et sociale des migrants, il conviendrait d'inviter les États membres à établir des incitants en faveur de l'emploi qui soient accessibles à celles qui s'occupent de l'insertion dans le monde du travail. Ces mesures pourraient avoir une durée de deux ans à dater de l'octroi du statut de bénéficiaire d'une protection internationale.

5.4. Il convient d'avoir à l'esprit que dans les années à venir, une augmentation se produira très certainement dans le nombre des migrants qui quitteront leur pays à cause et sous l'effet des graves conséquences des changements climatiques, qui sont en train d'intensifier la désertification, les famines et les catastrophes environnementales. Ce phénomène obligera à revoir la distinction, artificielle et discriminatoire, qui est opérée entre les réfugiés et demandeurs d'asile et les migrants économiques, ne fût-ce que dans les situations où lesdits migrants fuient la faim et les calamités environnementales.

5.5. Pour ce faire, il s'impose enfin de poursuivre les efforts déployés pour favoriser un développement durable et une transition écologique, qui peuvent avoir également des conséquences positives pour l'économie, en tirant parti de la contribution que les entreprises de l'économie sociale ont la capacité d'apporter pour stimuler la croissance, l'intégration et le bien-être, comme l'ont souligné de récents avis du Comité⁽²⁷⁾.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Voir les avis «Promouvoir des actions en faveur du climat menées par des acteurs non étatiques» (JO C 227 du 28.6.2018, p. 35) et «Nouveaux modèles économiques durables» (JO C 81 du 2.3.2018, p. 57).

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un accord d'association UE-Mercosur»**(avis d'initiative)**

(2018/C 283/02)

Rapporteur: **Josep PUXEU ROCAMORA**Corapporteur: **Mário SOARES**

Décision de l'Assemblée plénière:	15.2.2018
Base juridique	article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	section spécialisée «Relations extérieures»
Adoption en section spécialisée	26.4.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote	185/3/7
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE estime que la conclusion des négociations sur un bon accord d'association (AA) entre le Mercosur et l'Union européenne, qui n'ont déjà que trop duré, serait très bénéfique pour l'une et l'autre partie, à commencer par l'Union elle-même car elle tirerait de grands avantages de la signature du traité d'association, notamment à moyen et long terme, ne serait-ce qu'en offrant la possibilité à l'Europe d'accéder à un marché de près de 300 millions d'habitants. Le Mercosur pourrait quant à lui diversifier ses économies et ajouter de la valeur à ses exportations de même qu'accéder à un marché de 500 millions d'habitants. L'accord d'association qui viendrait à être conclu doit essentiellement être le fruit d'un dialogue participatif et mené dans la transparence.

1.2. Le paysage international d'aujourd'hui, l'affaiblissement, parmi les citoyens, de la conviction que la mondialisation est bénéfique pour tous, la montée en puissance du protectionnisme commercial, avec l'adoption de nouvelles barrières tarifaires, ainsi que la préférence donnée aux négociations bilatérales, plutôt que multilatérales, devraient être autant d'aiguillons incitant à conclure un accord réclamé par des acteurs éminents sur les deux continents. La sortie de l'Union européenne que va effectuer le Royaume-Uni est un facteur important, dont il conviendra de tenir compte dans les tractations.

1.3. Le CESE accueille favorablement le rapport du Parlement européen consacré au «nouveau cadre pour les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine», ainsi que l'élaboration, par le service européen pour l'action extérieure (SEAE), d'une communication qui, s'inscrivant dans sa stratégie globale de politique étrangère, réexamine les relations stratégiques avec l'Amérique latine. Ces initiatives, qui mettent en évidence l'intérêt stratégique de l'Union européenne pour l'Amérique latine et qui prouvent que les relations entre les deux régions doivent aller au-delà des échanges commerciaux, sont concomitantes à d'autres actions venues de la société civile⁽¹⁾, de centres universitaires ou de cercles de réflexion⁽²⁾.

1.4. Le CESE estime qu'un accord de cette nature ne sera possible que s'il est équilibré et profite aux deux parties à moyen et long terme sans qu'un secteur donné, l'agriculture ou l'industrie, par exemple, ou qu'une région ou un pays en particulier soient sacrifiés. Il ne peut en aucun cas être conclu sur la base d'une mauvaise négociation. Compte tenu de tous les éléments concernant la coopération et le dialogue politique, qui constituent deux des trois piliers de l'accord d'association, le CESE demande aux parties négociante de faire preuve de la volonté politique la plus forte qui s'impose pour conclure ce texte et de mettre tout en œuvre afin de surmonter les désaccords qui en affectent actuellement le volet

⁽¹⁾ Avis d'initiative intitulé «Le nouveau contexte des relations stratégiques Union européenne — Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC) et le rôle de la société civile» (JO C 434 du 15.12.2017, p. 23).

⁽²⁾ Rapport «¿Por qué importa América Latina?» («Pourquoi l'Amérique latine compte-t-elle?»), élaboré par l'Institut royal Elcano.

commercial, en prenant acte que certains secteurs inclus dans la négociation présentent des aspects délicats et en s'appuyant, pour parvenir au but, sur la reconnaissance des asymétries, le suivi des points qui ont fait l'objet d'un accord, des mesures d'accompagnement et de compensation, la définition d'exceptions, l'élaboration de plans de développement pour aider les secteurs les plus touchés, la promotion des investissements, les politiques d'innovation, ou encore des clauses compensatoires, transitoires et évolutives. Il serait en outre nécessaire que toutes les politiques de l'Union européenne soient associées aux mesures, d'accompagnement ou d'autre nature.

1.5. De l'avis du CESE, les profondes transformations numériques qui se déroulent de part et d'autre de l'Atlantique pourraient fournir un puissant levier pour tirer un meilleur parti d'un accord d'association conclu entre l'Union européenne et le Mercosur. Parmi les secteurs sur lesquels ces évolutions pourraient avoir des effets heureux, il convient de songer au renforcement des chaînes mondiales de valeur entre les deux parties, qui sont très faibles à l'heure actuelle. L'accord pourrait également avoir son intérêt pour tout ce qui concerne la construction d'infrastructures, en particulier d'interconnexion, le développement des énergies renouvelables et, plus spécifiquement, le secteur des télécommunications, grâce au lancement du réseau 5G dans l'Union européenne comme en Amérique latine.

1.6. Le CESE invite les parties négociantes, et notamment l'Union européenne, à évaluer les pertes considérables qu'une absence d'accord ou un accord non équilibré induirait de part et d'autre, tant sur le plan politique et économique que du fait de devoir renoncer aux occasions qui se présenteraient. Il est évident que pour calculer le coût d'un non-accord, ce ne sont pas seulement les pays du Mercosur qu'il faut faire entrer en ligne de compte: il convient également d'inclure dans ce calcul l'ensemble de l'Amérique latine et, tout spécialement, les États membres de l'Alliance du Pacifique⁽³⁾, laquelle est devenue l'une des principales composantes du processus d'intégration régionale latino-américaine sur lesquelles l'Union européenne concentre son attention.

1.7. De l'avis du CESE, il est essentiel que l'accord d'association soit ambitieux et couvre tous les aspects des relations entre l'Union européenne et le Mercosur. Il conviendra de tenir compte des accords de libre-échange qui ont été récemment conclus avec le Canada et le Japon. À cet égard, il est important de s'attaquer aux obstacles réels auxquels sont confrontées les entreprises, en harmonisant la réglementation et ses répercussions concernant les barrières non commerciales.

1.8. L'accord d'association devrait présenter une dimension touchant au social, à l'emploi et à l'environnement, qui devra en imprégner toutes les composantes. Elle devrait garantir que les relations économiques sont conformes aux objectifs sociaux et environnementaux des dispositions convenues et qu'elles n'entament pas les règles et les garanties qui régissent le développement durable⁽⁴⁾. Il conviendrait également d'insister sur l'importance de la sécurité alimentaire.

1.9. Le CESE estime que dans tout accord d'association, il conviendra de mettre en exergue et de sauvegarder les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), afin de garantir la protection des consommateurs et des producteurs pour ce qui est du commerce équitable.

1.10. Le CESE considère que l'accord d'association devrait constituer un moyen dynamique de stimuler le dialogue social et d'assurer le respect des conventions fondamentales de l'OIT, dont, en particulier, celles qui concernent le travail décent et sont reprises dans sa déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail. À cet égard, le CESE demande que l'accord d'association comporte un chapitre renforcé sur les questions socio-professionnelles, afin d'aborder les problématiques du monde du travail et d'encourager, entre les employeurs et les travailleurs, un dialogue qui pourrait donner une impulsion en faveur d'une plus grande cohésion sociale. Ledit chapitre devrait reconnaître les documents déjà adoptés par les deux parties en matière de travail, en l'occurrence la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la déclaration du Mercosur concernant les matières sociales et le travail. L'accord d'association garantira ainsi qu'il ne sera pas possible, pour obtenir légalement un avantage comparatif dans les échanges commerciaux entre les parties et au plan international, de se servir d'actions violant les principes et droits en matière de travail. Il conviendra dès lors de prévoir des mécanismes pour assurer le respect de cet impératif.

⁽³⁾ L'Alliance du Pacifique est une initiative d'intégration régionale composée de quatre pays: le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou, tandis que deux autres, le Costa Rica et Panama sont officiellement candidats à y adhérer.

⁽⁴⁾ Comme recommandé par le CESE dans son avis sur «Les chapitres relatifs au commerce et au développement durable dans les accords commerciaux de l'Union européenne» (JO C 227 du 28.6.2018, p. 27).

1.11. Le CESE demande que lui-même et le Forum consultatif économique et social du Mercosur (FCES), en tant qu'enceintes représentatives de la société civile des deux régions, participent au déroulement des négociations de l'accord d'association, aux évaluations de ses répercussions et aux propositions qui en découleront — il estime en effet indispensable que les répercussions d'un éventuel accord de ce type fassent l'objet d'une étude d'impact préalable et que soient établis des mécanismes pour vérifier a posteriori la mise en œuvre des points convenus et leur évolution -, de même qu'ils doivent être parties prenantes de l'introduction dans son texte d'un chapitre spécifique consacré à la dimension touchant aux matières sociales, au travail et à l'environnement.

1.12. Le CESE demande également que soit créé un comité mixte de suivi de la société civile (CMS) dont il ferait lui-même partie aux côtés du FCES. Celui-ci devra:

- présenter un caractère consultatif,
- avoir une composition paritaire et équilibrée entre les trois pôles d'intérêt qui sont représentés dans l'une et l'autre institution,
- être habilité à s'exprimer sur tous les sujets que le texte couvrira, y compris, donc, son chapitre sur le commerce et le développement durable,
- être reconnu comme pouvant être un interlocuteur direct des autres organes conjoints institués au titre dudit accord,
- lesquels devront pouvoir lui adresser des saisines, de même qu'il conviendra qu'il soit autorisé à s'exprimer de sa propre initiative, à établir son règlement intérieur spécifique et à recevoir des autorités politiques respectives les ressources financières voulues pour assumer ses missions.

1.13. Le CESE estime qu'il est inutile et inefficace de prévoir une double représentation de la société civile, l'une dans le cadre général de l'accord d'association et l'autre pour le chapitre «Commerce et développement durable». Sur ce point, il est d'avis que l'accord d'association est un tout qui s'applique à l'ensemble des pays des deux parties. Le CESE invite instamment les négociateurs à tirer les leçons des expériences acquises dans le cadre des autres accords d'association⁽⁵⁾ au titre desquels ont été créés des groupes consultatifs interne (GCI) de la société civile, à raison d'un pour chaque partie, sans que la possibilité leur ait été donnée d'être reconnus comme des interlocuteurs au sein desdits accords. Les limites déjà évidentes de ce modèle montrent qu'il ne sert à rien que chaque pays du Mercosur ait un GCI pour la participation indirecte de la société civile dans l'accord d'association, et ce, d'autant plus que les deux parties disposent d'institutions consultatives indépendantes, équilibrées, représentatives et aptes à remplir leur mandat dans le cadre de l'accord d'association.

2. Introduction

2.1. Le Mercosur a une superficie de 12 800 000 km² et une population de 293 millions de personnes, soit une densité de 22,9 habitants par km². Il constitue la sixième économie mondiale, avec un PIB qui atteint quelque 2 000 milliards de dollars. En outre, il compte deux membres de plein droit au sein du G20, l'Argentine et le Brésil. La présidence du G20, qui sera assurée par l'Argentine en 2018, témoigne de l'importance croissante de la région.

2.2. C'est après avoir signé, en décembre 1995, un accord-cadre interrégional (ACI), que l'Union européenne et le Mercosur ont entrepris de négocier un accord d'association (AA). Concernant la controverse sur les modèles de production agricole et leur influence sur le marché ou la perception du protectionnisme dans l'industrie et le secteur des services dans l'Union européenne et le Mercosur, les difficultés qui ont surgi entre les parties ont abouti, en 2004, à une suspension de ces négociations, au premier chef en raison des attentes de l'une et l'autre vis-à-vis du cycle de Doha. En 2010, lors du sommet entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes, la décision a été prise de les relancer. Les perspectives d'arriver à conclure l'accord dès la fin de cette année étaient encourageantes mais en raison de l'inflexion résolument politique que les gouvernements du Mercosur ont imprimée à l'intégration régionale et à leur relation avec l'Union européenne, les tractations se sont enlisées une nouvelle fois, même si en 2013, elles avaient pu reprendre, après un changement dans les positions du gouvernement brésilien.

2.3. Compte tenu de différentes menaces qui planent sur les démocraties représentatives et de la pleine application des libertés qui a cours des deux côtés de l'Atlantique, le CESE affirme que l'accord d'association UE-Mercosur devrait donner une forte impulsion aux valeurs, principes et cadres politiques démocratiques nationaux et internationaux.

⁽⁵⁾ Amérique centrale, Ukraine, Géorgie et Moldavie.

2.4. Face aux répercussions à caractère évolutif que la négociation du Royaume-Uni avec l'Union européenne pourrait avoir sur l'accord d'association, le CESE estime qu'il conviendrait de traiter les questions y relatives d'une manière dynamique, en tenant compte des conséquences futures les plus probables ⁽⁶⁾.

3. Les composantes stratégiques de l'accord d'association UE-Mercosur

3.1. La signature d'un accord d'association avec le Mercosur devrait s'inscrire dans le contexte d'une politique extérieure européenne pour l'Amérique latine, dont le point de départ serait le caractère particulier de la relation entre les deux régions, qui se démarque résolument de toutes celles que l'Europe entretient avec d'autres parties du globe. Quelque importantes que soient les difficultés existantes, telles que la compartimentation de la région, l'Union européenne sera gagnante si elle renforce ses rapports avec l'Amérique latine, laquelle trouvera également son avantage dans une consolidation de ses liens avec le Vieux Continent.

3.2. Une ferme volonté politique est nécessaire pour concevoir et encourager la conclusion d'un accord d'association qui ne se limite pas au libre-échange mais soit aussi et surtout un accord stratégique global, ayant pour vocation d'offrir à tous les acteurs économiques et sociaux des deux parties des avantages à long terme en ce qui concerne le développement, la sécurité, les processus migratoires et les défis environnementaux. Cette volonté politique est également nécessaire si l'on veut actionner tous les mécanismes qui sont disponibles afin de tirer parti des asymétries présentes entre les deux régions, de réduire les effets négatifs de la libéralisation des échanges sur certains secteurs, de combler le retard pris actuellement par le processus d'intégration du Mercosur et de faire de la participation sociale et de la transparence des paramètres clés dans la relation birégionale.

3.3. L'accord d'association offre une formidable occasion de progresser vers la réalisation d'objectifs stratégiques globaux qui présentent un intérêt commun. Il constituerait un moyen d'avoir une présence internationale au plan de la politique comme de l'économie, dans un environnement où, pour ces deux domaines, le centre de gravité glisse de l'Atlantique vers le Pacifique. S'il a passé des accords dans le cadre de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), le Mercosur n'a conclu de traité de libre-échange (TLE) ni avec les États-Unis ni avec les grandes puissances asiatiques, et c'est là un des traits qui le distinguent de l'Alliance du Pacifique. En dehors de l'Amérique latine, il a également signé des accords, de divers types, avec l'Afrique du Sud, l'Inde, le Pakistan, la Turquie et le Maroc et a conclu des traités de libre-échange avec l'Égypte, l'Autorité palestinienne et Israël. L'Union européenne, pour sa part, a souscrit plus de cinquante accords commerciaux avec d'autres pays dans le monde: en Amérique latine et dans les Caraïbes, elle s'est ainsi liée avec le Mexique, le Chili, l'Amérique centrale, le Pérou, la Colombie, l'Équateur et le Cariforum. En résumé, l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur propulserait sur la nouvelle scène internationale un bloc birégional qui y pèserait d'un poids important et tout à fait spécifique.

3.3.1. La dérive protectionniste, qui a pris une ampleur mondiale, a de fortes répercussions sur l'économie internationale. En concluant un accord d'association, le Mercosur et l'Union européenne pourrait renforcer la position de la région atlantique et envoyer le message qu'il existe une autre manière de conduire les relations commerciales et de favoriser le progrès des nations et des régions. Cette nouvelle génération d'accords de libre-échange, qui tient compte des préoccupations des citoyens sensibles aux pertes d'emploi, de revenus et de sécurité, constitue la meilleure réponse au protectionnisme grandissant comme au risque d'une politique commerciale qui laisserait les citoyens dépourvus de toute protection.

3.3.2. Bien que le Mercosur n'ait pas signé de traité avec la Chine, la présence de ce pays dans la région s'est accrue dans des proportions exponentielles durant ces dernières années, l'Argentine et le Brésil constituant deux pions essentiels pour sa pénétration, comme en témoignent non seulement les échanges commerciaux qu'elle réalise avec ces pays mais également la montée en puissance des investissements directs étrangers (IDE) qu'elle y effectue et l'assistance financière qu'elle leur apporte pour développer leurs infrastructures.

3.3.3. Une fois signé l'accord d'association, l'Union européenne pourrait trouver dans le Mercosur un allié stratégique pour concrétiser l'objectif européen de promouvoir, à l'échelle mondiale, la protection de l'environnement, lequel constitue aujourd'hui l'un des domaines qui préoccupent le plus les États, les citoyens et le système multilatéral. L'Union européenne est à l'avant-garde des politiques et des technologies vertes. Les ressources naturelles sont l'un des principaux atouts du Mercosur, mais cette région est aussi l'une des plus exposées aux effets du changement climatique. Dans ce cadre, il conviendrait de s'attacher avec une attention particulière à réexaminer les pratiques non durables de l'agriculture et de l'élevage intensifs et à les éliminer à moyen terme.

3.3.4. Pour que l'objectif précité puisse être suffisamment soutenu, il serait nécessaire que l'accord d'association intègre un puissant volet touchant à l'énergie, à l'environnement, au changement climatique, aux sciences, ainsi qu'à la technologie et à l'innovation. Ces thématiques devraient avoir rang de priorité dans le domaine de la coopération au développement.

⁽⁶⁾ Evaluation on the economic impact of Brexit on the EU27 («Évaluation des effets économiques du brexit sur l'Europe à 27»), P/A/IMCO/2016 — 13 mars 2017, PE 595.374 EN.

3.4. De même, il importe de tenir compte des enseignements tirés des alliances qui ont déjà été conclues avec d'autres pays de la région. Pareille démarche ouvrira la possibilité de construire des bases solides et l'environnement adéquat pour que l'engagement, tant européen que local, déploie durablement tout son potentiel de moteur créateur de richesse, d'emplois et de bien-être.

4. Aspects délicats de la négociation

4.1. Les avantages qui pourraient découler d'un accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur n'effacent pas les difficultés que pose sa négociation, lesquelles peuvent se ramener à cinq points: i) la complexité de l'ordre du jour des négociations concernant ses contenus commerciaux, industriels et liés aux services, ii) les déséquilibres potentiels concernant les deux parties dans le domaine agricole, iii) les faiblesses structurelles qui entravent l'intégration au sein du Mercosur et y limitent le libre-échange, iv) sa composante sociale et environnementale et v) la volonté politique inégale des parties prenantes pour sa conclusion et leur état d'esprit, s'agissant d'envisager, pour y parvenir, toutes les possibilités de recours à des mécanismes compensatoires à l'intérieur comme à l'extérieur de son champ d'application. Tous ces éléments sont analysés dans le présent document, de manière non exhaustive et sur la base de la documentation disponible à ce jour.

4.1.1. Après des négociations aussi prolongées, les difficultés concernant les échanges ont maintenant été bien cernées. Du point de vue européen, elles se concentrent dans le secteur agroalimentaire du Mercosur. L'Europe redoute en particulier un fort impact négatif pour le sucre, la viande bovine, la volaille et le porc, ainsi que pour les fruits et légumes. Elle appréhende également le protectionnisme du Mercosur en matière industrielle, en l'occurrence dans l'automobile et les produits chimiques, comme l'éthanol, ainsi que pour certains produits agricoles transformés, dont le vin, elle se méfie du risque que les règles de protection des appellations d'origine ne soient pas respectées, nourrit des craintes face au niveau relativement bas des exigences réglementaires dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement, ou encore soupçonne un manque de transparence dans les marchés publics.

4.1.2. Pour l'Union européenne, il est capital de préserver les normes de production qu'elle a su mettre en place en faveur des consommateurs et des producteurs. Les questions touchant à la sécurité alimentaire, à la protection de l'environnement et au bien-être animal, y compris les méthodes d'alimentation, doivent être abordées dans une démarche de réciprocité marquée. L'accord d'association doit faire droit sans équivoque aux conditions mises à l'utilisation et au respect des normes concernant les produits phytosanitaires et zoosanitaires. Pour ce qui est des échanges commerciaux entre les parties, il s'impose également de mettre en place des dispositifs de contrôle efficaces et comparables pour les processus de production et, dans le cas des produits de l'élevage, pour le transport et l'abattage des animaux. À cet égard, le chapitre sur le respect des indications géographiques protégées revêt une importance capitale pour défendre le patrimoine commun de l'Europe, fruit d'années de lutte contre l'imitation et la fraude.

4.1.3. Les productions qui font l'objet de contingents, à savoir le sucre, l'éthanol et la viande de bœuf, devront être soumises à un système de contrôle permanent et homologué, de façon qu'il soit possible d'adopter des mesures compensatoires en cas de fortes perturbations et d'éviter que des productions locales ne soient abandonnées. En ce qui concerne les fruits et légumes, il faudra, si l'on renonce à préserver le mécanisme des prix d'entrée, se doter d'un observatoire du fonctionnement du marché, qui sauvegarde les intérêts de la production de chacune des deux parties; il serait alors indiqué d'avoir recours à des groupes de travail, pour échanger les prévisions et les informations sur les facteurs qui faussent le marché.

4.2. Dans sa perspective, le Mercosur met quant à lui l'accent sur l'agriculture. Les craintes européennes pourraient s'atténuer dès lors que les parties parviendraient à ce que les mêmes normes, en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de bien-être animal, ou dans d'autres domaines encore, soient respectées tant dans la production européenne que dans les importations en provenance du Mercosur. Il conviendrait que l'accord d'association n'accroisse la dépendance alimentaire d'aucune des deux parties et prévoie les instruments nécessaires pour faire barrage aux modèles agricoles peu durables, en tenant compte en permanence des intérêts des consommateurs.

4.3. En ce qui concerne les produits industriels, pour lesquels les barrières sont moins élevées, il semble possible que les parties arrivent à s'entendre, comme l'Union européenne et la Corée du Sud y sont par exemple parvenues, dans le cadre de leur accord, en ce qui concerne l'industrie automobile. Enfin, d'autres thèmes qui, telle la propriété intellectuelle, sont particulièrement sensibles pour certains pays du Mercosur, le Brésil, par exemple, pourraient faire l'objet de clauses évolutives ou transitoires, sur la base des règles en vigueur dans le cadre de l'OMC. Dans cette optique, le CESE estime que l'on pourrait élaborer, entre autres initiatives, un programme sur la propriété industrielle qui donnerait un élan au transfert de technologies et servirait à mettre en place un système de brevets, valable pour l'Union européenne et le Mercosur et susceptible d'être étendu à toute l'Amérique latine.

4.4. L'accord d'association peut également pâtir des faiblesses structurelles du Mercosur, au premier rang desquelles figurent les contraintes qu'imposent l'insuffisance des infrastructures de liaison et le niveau modeste d'intégration des chaînes régionales de valeur, dans un territoire qui est trois fois plus étendu que l'Union européenne. Parmi ces facteurs limitatifs, il faut également citer la faible ampleur du commerce intrarégional, ainsi que la prévalence des échanges

extrarégionaux, une union douanière qui n'est pas encore achevée, la piètre coordination des politiques macroéconomiques et la fragilité des institutions régionales, laquelle se manifeste, par exemple, dans l'inexistence d'une cour de justice supranationale du Mercosur, dont les pouvoirs publics nationaux seraient tenus de respecter les arrêts, ou encore dans le peu d'efficacité du système de résolution pacifique des différends.

4.4.1. Bien que le Mercosur ait été adopté un nouveau code douanier commun en 2010, il n'est toujours pas entré en vigueur, si bien qu'il continue à appliquer le tarif douanier extérieur commun. Il présente les traits d'une zone de libre-échange plutôt que d'une union douanière.

4.5. Néanmoins, la négociation actuellement menée avec un Mercosur à quatre partenaires (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) représente un atout que la partie européenne doit aborder sous un angle très positif. Le possible élargissement du groupement, du fait des nouvelles adhésions en attente, ne ferait que compliquer encore les termes de la négociation.

4.6. Le CESE soutient la création d'un tribunal multilatéral pour le règlement des différends⁽⁷⁾ en matière d'investissements, ainsi que l'adhésion à ce dispositif des États du Mercosur et des pays qui y sont associés, afin de garantir une plus grande sécurité juridique aux investisseurs tant latino-américains qu'européens. De même, le Comité est d'avis qu'une éventuelle future adhésion à l'OCDE doit être subordonnée à une mise en œuvre effective et au respect des accords avec l'Union européenne, ainsi qu'à l'instauration d'un climat de sécurité juridique et de pleine application de la légalité en ce qui concerne tous les opérateurs économiques et sociaux de part et d'autre de l'Atlantique.

5. Avantages et possibilités offerts par l'accord d'association

5.1. L'accord d'association en cours de négociation entre l'Union européenne et le Mercosur va bien au-delà du libre-échange, puisqu'il englobe deux autres aspects qui font toute la différence, le dialogue politique et la coopération. Face aux menaces qui pèsent sur le multilatéralisme, aux poussées de protectionnisme et aux amorces de guerres commerciales, le moment est on ne peut plus indiqué pour que l'Union européenne démontre son engagement stratégique envers l'Amérique latine en général et le Mercosur en particulier, et qu'elle se saisisse comme il se doit des occasions qui se présentent aujourd'hui.

5.2. Eu égard au territoire qu'ils couvrent, à leur population et à leurs échanges commerciaux actuels, qui se montent annuellement à plus de 84 milliards d'euros, la conclusion d'un accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur ouvrirait la possibilité de renforcer la place de ces deux blocs sur la scène internationale et de bâtir un vaste espace d'intégration économique, produisant des effets bénéfiques pour l'une et l'autre partie, et elle générerait des retombées extérieures positives, y compris pour le reste de l'Amérique latine. En conséquence, cet accord d'association avec le Mercosur serait de type gagnant-gagnant, avantageux pour les deux parties.

5.3. Parmi les économies dans le monde, l'Union européenne occupe la première place, et le Mercosur la sixième. Les pays qui le constituent ont commencé à diversifier leur tissu d'activités, qui présente une forte composante agroalimentaire mais comporte également une base industrielle dont l'importance va croissant et qui est pourvue de ressources énergétiques et technologiques appréciables. Les efforts de diversification économique, en particulier lorsqu'ils visent à donner davantage de valeur ajoutée aux exportations du Mercosur, ouvrent aux entreprises européennes d'excellentes perspectives, en particulier dans le domaine de la technologie et des services.

5.4. Entre 2012 et 2016, le Paraguay a été le seul des pays composant le Mercosur à avoir maintenu le rythme de sa croissance, affichant un taux de 8,4 %, tandis que ceux de l'Argentine (1,4 %) et de l'Uruguay (2,9 %) accusaient un ralentissement et que l'économie du Brésil connaissait une contraction, de - 1,4 %. Néanmoins, la reprise est déjà perceptible en Argentine et au Brésil et les prévisions à moyen terme sont redevenues prometteuses.

5.5. La sécurité juridique qui existe dans les quatre pays du Mercosur constitue un paramètre important à faire entrer en ligne de compte, même s'il reste une marge d'amélioration en la matière. La corruption est devenue un motif de préoccupation croissante pour la société des deux parties.

5.6. D'un point de vue tant qualitatif que quantitatif, l'importance du marché régional du Mercosur varie considérablement suivant la taille des pays qui le constituent. On relève que les plus petits sont, proportionnellement, davantage présents dans le commerce avec l'Europe. En 2015, l'Union européenne représentait plus de 40 % dans les échanges commerciaux du Paraguay, environ 30 % pour ceux de l'Uruguay et presque un quart en ce qui concerne l'Argentine, alors que ce pourcentage n'atteignait pas 10 % pour le Brésil. Les ordres de grandeur sont comparables pour les exportations comme pour les importations.

⁽⁷⁾ REX/501, Tribunal multilatéral des investissements (en cours d'élaboration).

5.7. L'investissement direct étranger (IDE) est l'un des points forts de la présence de l'Union européenne dans le Mercosur: dans cette zone, elle en réalise davantage que la Chine, l'Inde et la Russie réunies ⁽⁸⁾. Les échanges de l'Europe avec les pays du Mercosur présentent un fort potentiel de croissance, malgré l'augmentation des exportations et importations chinoises. Leur dépendance excessive par rapport aux exportations de matières premières vers la Chine constitue toutefois un facteur dont il faut tenir compte.

5.8. Ces dernières années, les petites et moyennes entreprises (PME) européennes ont développé leur présence dans les pays du Mercosur et certaines de leurs homologues du Mercosur commencent à accéder au marché européen. Aux PME, l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur offrira une excellente occasion d'accroître leur présence et leur activité dans la région.

5.8.1. L'Union européenne exporte principalement des produits manufacturés, des biens d'équipement, du matériel de transport et des produits chimiques vers le Mercosur, et elle en importe des denrées alimentaires et des matières énergétiques. La conclusion d'un accord d'association équilibré recèlerait un énorme potentiel pour générer de la prospérité, pour autant qu'il permette aux entrepreneurs, aux travailleurs et à l'ensemble de la société de bénéficier de ses avantages et surtout s'il est à même d'ouvrir des espaces pour les investissements, en particulier dans de nouvelles activités fondées sur une utilisation intensive du savoir et dans des emplois de qualité, ainsi que d'encourager la naissance de petites et moyennes entreprises, grâce à la création d'emplois en réseau, et de stimuler l'innovation et la démocratisation des nouvelles technologies, en contribuant à leur généralisation, notamment dans le cas de celles de l'information et de la communication (TIC). L'investissement dans les technologies et l'augmentation du commerce birégional pourraient l'un et l'autre donner une impulsion à la création d'emplois, à condition que soient créées les conditions nécessaires.

5.8.2. Par ailleurs, il existe des facteurs spécifiques grâce auxquels l'accord aurait pour effet non seulement d'ouvrir des perspectives économiques mais aussi d'apporter une contribution notable à un développement durable: la construction d'infrastructures inclusives et respectueuses de l'environnement, facilitant l'accès aux services de base dans un nouveau cadre de développement urbain et favorisant la cohésion territoriale, la promotion d'investissements dans l'ingénierie et les technologies permettant d'atténuer le réchauffement climatique, ou encore une utilisation accrue des énergies durables, en procédant à une diversification en faveur de celles provenant des sources renouvelables non conventionnelles et en tirant parti de l'expérience des entreprises européennes dans ce domaine afin de progresser vers une économie verte.

5.8.3. En outre, un bon accord d'association pourrait favoriser le bien-être économique et social des deux régions, à condition de réunir les conditions favorables, apportant ainsi une contribution indubitable à la création d'emplois, du fait, par exemple:

- qu'il dégagera de nouveaux débouchés commerciaux pour les entreprises dans des secteurs non traditionnels, comme les nouvelles technologies, l'économie verte et les réseaux sociaux,
- qu'il élargira les marchés traditionnels notamment dans les secteurs des télécommunications, de l'automobile, de l'industrie pharmaceutique, de l'électricité et des banques,
- qu'il ouvrira de nouveaux marchés pour les PME,
- qu'il garantira l'approvisionnement en ressources naturelles et denrées alimentaires, tout en soutenant la préservation de la biodiversité et la viabilité environnementale,
- qu'il encouragera l'économie sociale, démocratique et solidaire en tant que mécanisme d'amélioration du tissu socioéconomique, ainsi que la légalisation de l'économie souterraine.

5.9. Un accord d'association avec le Mercosur permettrait à l'Union européenne de resserrer ses liens économiques et géopolitiques avec un partenaire stratégique. S'il est conclu rapidement, cet accord birégional serait le premier de grande ampleur que le Mercosur souscrirait, de sorte que l'Union européenne pourrait devancer d'autres acteurs en lice dans la concurrence mondiale, comme les États-Unis, la Chine, ou encore l'Inde, la Russie et la Corée du Sud. De plus, cet accord d'association renforcerait le partenariat stratégique, excluant les échanges commerciaux, que l'Union a conclu avec le Brésil, pays qui constitue une pièce maîtresse sur l'échiquier géopolitique international. Cet accord d'association aboutirait à renforcer la présence de l'Europe en Amérique latine, région qui dispose d'importantes réserves dans ces trois ressources clés que sont, au vingt et unième siècle, l'énergie, les aliments et l'eau. Il pourrait contribuer à affermir les liens économiques et géopolitiques entre l'Atlantique et le Pacifique.

⁽⁸⁾ L'investissement direct étranger de l'Union européenne dans le Mercosur s'élevait à 447,7 milliards d'euros en 2016, soit un montant supérieur à la somme de ceux qu'elle a effectués en Russie (162 milliards), en Chine (177,7 milliards) et en Inde (72,9 milliards). Source: Eurostat.

5.10. D'un point de vue stratégique, un accord d'association avec l'Union européenne serait tout aussi bénéfique pour le Mercosur. D'une part, il lui donnerait les moyens de conforter sa position régionale et de faciliter ses efforts de rapprochement avec l'Alliance du Pacifique, tout en améliorant, d'autre part, sa capacité de négociation internationale et en lui ouvrant la possibilité de corriger certaines asymétries qui affectent ses pays constitutifs — et plus généralement ceux d'Amérique latine — dans leurs relations commerciales et financières avec d'autres concurrents de la scène internationale. Le Mercosur bénéficierait de transferts dans le domaine des technologies, des sciences et de l'enseignement et gagnerait un allié précieux dans les enceintes multilatérales, pour des questions qui le concernent à part entière, comme le changement climatique, le développement durable ou la lutte contre les menaces d'envergure planétaire.

5.11. Le CESE se félicite de la volonté politique dont les parties témoignent dans le domaine de la coopération et il les encourage à faire un usage effectif des instruments financiers existants pour l'approfondir dans les domaines suivants:

- l'éducation, la formation et les échanges universitaires (Erasmus UE-Mercosur),
- la collaboration en matière de recherche, développement et innovation entre les universités et les centres publics de recherche et les entreprises, la priorité étant donnée aux transferts de technologie,
- les projets durables de développement et d'entrepreneuriat,
- la cohésion sociale, par la lutte contre la pauvreté et l'inégalité.

6. La société civile et l'accord d'association ⁽⁹⁾

6.1. De l'avis du CESE, le caractère birégional que présente le contenu de l'accord d'association constitue un élément fondamental et distinctif de ces tractations et représente un point d'ancrage pour les relations politiques et économiques dans un monde de plus en plus mondialisé. Convaincu de la valeur du dialogue qui est mené avec la société civile des partenaires de la politique extérieure de l'Union européenne, le CESE travaille depuis plus de vingt ans de concert avec les organisations du Mercosur, tant pour assurer un suivi des négociations que pour entretenir un dialogue permanent et structuré, qui favorise la compréhension mutuelle et permet d'apporter une contribution critique, mais constructive, aux relations entre les deux régions.

6.2. Le CESE dresse un bilan incontestablement positif des relations entre l'Union européenne et le Mercosur. Ces relations, déjà fortes d'une longue tradition, s'appuient sur des liens historiques, culturels et linguistiques solides, et ont pour finalité d'approfondir l'intégration régionale, d'aborder de concert la gestion des défis communs nés de la mondialisation et de préserver un lien indissoluble entre la cohésion sociale et le développement économique. Les sociétés civiles des deux partenaires ont tissé un solide filet de relations, qui ont contribué à leur tour à une meilleure coordination dans chacune de leurs composantes, qu'il s'agisse du monde de l'entreprise, des syndicats ou du troisième secteur.

6.3. Ces dernières années, le travail ainsi entrepris a bénéficié d'une reconnaissance, dès lors que les négociateurs sont tous convenus qu'il y a lieu d'introduire dans tout accord des dispositions sur la participation de la société civile, laquelle se trouve ainsi associée à la promotion du développement durable ⁽¹⁰⁾. Le CESE se félicite de cette évolution, mais regrette que les accords conclus à ce jour n'accordent qu'un rôle limité à la société civile. En effet, des groupes consultatifs internes (GCI) ont été créés pour chaque partie (et pour chaque pays signataire de la partie non européenne quand il s'agit d'une région) sans que lesdits accords ne prévoient officiellement la possibilité que ces GCI travaillent ensemble. Plus grave encore, la création des GCI des pays partenaires dépendant exclusivement de la volonté de leurs autorités gouvernementales, il en est résulté qu'ils souffrent d'une situation de déséquilibre entre les secteurs, un déficit de représentativité, d'un manque d'indépendance par rapport à leurs gouvernements et d'un désintérêt, voire d'un rejet manifeste, de leur part lorsqu'ils doivent les instituer.

6.3.1. Le CESE s'oppose à l'hypothèse que les négociations sur l'accord d'association avec le Mercosur aboutissent, ici aussi, à un schéma de participation basé sur le modèle des groupes consultatifs internes (GCI).

⁽⁹⁾ On se reportera également aux propositions antérieures du CESE, telles qu'exposées dans ses avis JO C 347 du 18.12.2010, p. 48, JO C 248 du 25.8.2011, p. 55 et JO C 434 du 15.12.2017, p. 23, ainsi qu'aux déclarations finales des rencontres biennales de la société civile organisée de l'Union européenne-CELAC.

⁽¹⁰⁾ Des dispositions de ce type figurent déjà, sous une forme plus ou moins élaborée dans les accords conclus avec l'Amérique centrale, la Colombie, le Pérou et l'Équateur, ainsi qu'avec le Chili et le Cariforum, et la version revue de l'accord avec le Mexique en contiendra elle aussi.

6.4. Le CESE rappelle une fois de plus que le Mercosur, à l'instar de l'Union européenne elle-même, compte une institution de participation et de consultation de la société civile, qui est le Forum consultatif économique et social du Mercosur (FCES). Cette instance représente à parts égales les secteurs de l'entreprise, de l'économie, des travailleurs et des autres organisations de la société civile. Ses membres se réunissent régulièrement et émettent des positions communes à l'adresse des autorités politiques de la région. Par le soutien qu'il a apporté au FCES depuis sa création le CESE a voulu souligner qu'il importait de renforcer cette instance, en tant que facteur essentiel pour une intégration socio-économique de la région.

6.5. Le CESE réaffirme que les principes de transparence et de participation devront être de mise tant dans la phase de négociation de l'accord d'association que lors de sa mise en œuvre, afin d'enclencher un cercle vertueux qui améliore la confiance dans les institutions et incite la société civile à reconnaître leur légitimité et à se saisir de négociations qui l'intéressent directement. Il déplore dès lors le manque de transparence dont pâtissent ces négociations, pour n'avoir pas reproduit le modèle louable qui avait été créé antérieurement dans le cadre de celles concernant un traité de libre-échange avec les États-Unis, et il demande que les informations intéressantes et importantes soient transmises de manière systématique à la société civile de toutes les parties prenantes à la négociation, en particulier celles liées aux Mercosur.

6.6. Dans le droit fil des positions conjointes qu'il a prises avec le FCES, ainsi que des accords préalables conclus durant les négociations antérieures à 2004 et confirmés ultérieurement, qui avaient établi que les deux institutions recevraient un mandat conjoint au titre de l'accord d'association, le CESE appelle à constituer, dans le cadre dudit accord, un comité mixte de suivi (CMS) de la société civile qui serait composé, à parts égales, de membres issus de ses rangs et de ceux du Forum consultatif et qui devrait obligatoirement être consulté sur toutes les matières qu'il couvre, y compris le chapitre commercial et le suivi des questions liées au développement durable. Ce comité consultatif mixte devra:

- avoir une composition paritaire, étant constitué à parts égales de membres issus du CESE et du FCES,
- assurer une représentation équilibrée des trois secteurs, à savoir l'économie, le monde du travail et les autres organisations,
- jouir du droit d'être obligatoirement consulté sur toutes les matières que l'accord d'association couvre, y compris le chapitre commercial et le suivi des questions relatives au développement durable,
- recevoir en temps opportun des deux parties des informations à jour concernant les effets de l'accord d'association,
- être autorisé à se poser en interlocuteur direct des autres organes conjoints de l'accord d'association, en l'occurrence le conseil d'association, le comité d'association, l'organe parlementaire conjoint et le conseil sur le commerce et le développement durable,
- être habilité à recevoir des saisines de ces organes, mais également à s'exprimer de sa propre initiative,
- adopter son règlement intérieur spécifique,
- recevoir des autorités politiques respectives les ressources financières voulues pour assumer ses missions ⁽¹¹⁾.

6.7. Grâce à un comité mixte de suivi présentant ces caractéristiques, il deviendrait plus aisé de résoudre les conflits susceptibles d'apparaître après la signature de l'accord d'association, ainsi que de dénouer les éventuelles situations de blocage. Concrètement, le comité mixte de suivi devrait, en s'inspirant de l'approche d'organes qui existent déjà dans des accords similaires, suivre l'incidence de l'accord pour ce qui est d'enregistrer des progrès dans le domaine des droits de l'homme et de ceux concernant le travail, des questions sociales et de l'environnement, par exemple en vérifiant que l'on n'a pas affaire à des phénomènes de moins-disant social ou environnemental visant à procurer un avantage commercial, ainsi que de s'assurer que les parties respectent scrupuleusement ces accords ou des conventions internationales qu'elles ont souscrites ⁽¹²⁾. De par leur nature même, les organisations de la société civile dont il se composera sont les plus aptes à garantir que l'accord sera bénéfique pour toutes les parties et à servir d'intermédiaire ou de facilitateur dans la communication avec les secteurs concernés. Pour ce faire, il sera nécessaire que le comité mixte de suivi puisse transmettre aux organes conjoints de l'accord d'association les éléments dont il dispose concernant des situations concrètes, ainsi que ses recommandations, en vue d'obtenir des réponses.

⁽¹¹⁾ Sur ce point, voir le communiqué commun que le FCES et le CESE ont présenté le 23 février 2018 aux négociateurs de l'Union européenne, à l'occasion du cycle de négociations mené à Asunción, au Paraguay.

⁽¹²⁾ Comme exemples en la matière, on peut citer les objectifs de développement durable, le programme à l'horizon 2030, l'accord de Paris sur le changement climatique, les conventions principales de l'OIT, les déclarations applicables en matière de droits de l'homme, les conventions internationales sur la préservation de la biodiversité, etc.

6.8. Le CESE juge qu'il est nécessaire d'inclure une dimension sociale dans l'accord d'association, lequel devrait, en plus de couvrir le commerce, aller au-delà et poursuivre l'objectif général d'accroître la cohésion de la société. Cette recommandation concerne, en particulier, son impact sur l'emploi, la protection des intérêts des populations locales et des plus défavorisés, la promotion et le respect des droits de l'homme, la préservation de l'environnement, les droits des immigrés et des travailleurs en général, la protection du consommateur et l'appui apporté à l'économie sociale. À cette fin, il conviendrait que son texte inclue un engagement des parties à mettre en œuvre les grandes conventions de l'Organisation internationale du travail, de manière qu'il soit impossible de couvrir des actions violant les principes et droits fondamentaux au travail ou de s'en servir comme avantage comparatif légal dans les échanges commerciaux internationaux. De même, doter l'accord d'un chapitre socioprofessionnel, qui aborde les problèmes du monde du travail et encourage le dialogue entre entrepreneurs et travailleurs, pourrait être le moyen d'arriver à ce qu'il génère des emplois de qualité, améliore la condition sociale des travailleurs et contribue de manière appréciable à mieux répartir la richesse.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

535^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE – 60 ANS CESE, 23.5.2018-24.5.2018

Avis du Comité économique et social européen sur

a) la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen — Paquet «Produits»: renforcer la confiance dans le marché unique

[COM(2017) 787 final]

b) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et des procédures concernant le respect et l'application effective de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits et modifiant les règlements (UE) n° 305/2011, (UE) n° 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 et (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil, et les directives 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE et 2014/90/UE du Parlement européen et du Conseil

[COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)]

et c) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre

[COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD)]

(2018/C 283/03)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Consultation	a) Commission européenne, 12.2.2018 b) Conseil: 31.1.2018 Parlement européen, 5.2.2018 c) Parlement européen, 5.2.2018 Conseil, 6.2.2018
Base juridique	a) Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne b) Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne c) Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	27.4.2018

Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	184/2/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE salue la Commission pour le travail énorme, nécessaire, complexe et méritoire qu'elle a accompli avec le train de mesures à l'examen, le seul point qu'il déplore étant la trop grande «souplesse» constatée dans plusieurs de ses dispositions, qui laisse une marge de manœuvre excessive aux États membres et laisse de côté des possibilités d'exercer un contrôle plus serré.

1.2. Le CESE considère que les bases juridiques choisies pour les propositions à l'examen sont valides, tout comme leur évaluation au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité, et que les instruments juridiques retenus sont les plus appropriés par rapport aux objectifs poursuivis.

1.3. Il constate avec perplexité que la Commission n'explique pas clairement le sort qui a été réservé à sa proposition de règlement de 2013 relatif à la surveillance des produits, que l'on sait ne pas être en voie d'adoption, et avec laquelle la proposition à l'examen fait double emploi en ce qui concerne certaines dispositions.

1.4. La Commission n'explique pas davantage pourquoi ses propositions n'ont pas été assorties d'une nouvelle réglementation sur la sécurité générale des produits, garantissant qu'indépendamment de leurs caractéristiques, tous font l'objet d'une réglementation actualisée et plus efficace.

1.5. Le CESE estime par ailleurs que la proposition actuelle devrait consacrer une règle qui renforcerait l'obligation de surveillance du marché par les États membres, et notamment celle de présenter à la Commission des rapports, trimestriels, sur les actions et les contrôles menés.

1.6. Le CESE tient à insister pour que les principes généraux en rapport avec la surveillance du marché comprennent obligatoirement celui de précaution afin qu'il constitue un élément essentiel des décisions afférentes, dans tous les cas où, même si l'on ne dispose pas d'une démonstration scientifique claire qu'un produit ferait courir un quelconque danger au consommateur ou à l'environnement, il existe des indices fondés suggérant qu'il y a lieu de les protéger.

1.7. En l'absence de toute référence au principe de précaution, le CESE souligne qu'il est nécessaire de préciser que la charge de la preuve incombe toujours aux opérateurs économiques, de façon qu'ils ne puissent faire valoir que c'est aux autorités qu'il appartiendrait de faire la démonstration qu'un produit n'est pas sûr ou présente un quelconque autre risque.

1.8. Le CESE estime qu'il est prioritaire de prévoir non seulement que la Commission européenne soit tenue de présenter des rapports périodiques sur le mécanisme RAPEX (système d'alerte rapide pour les produits alimentaires dangereux) mais aussi que les consommateurs, les entreprises, ainsi que leurs organisations représentatives, aient accès à de plus amples informations que celles mises à la disposition du public.

1.9. Le CESE considère également que ce règlement devrait être l'acte juridique qui regroupe toutes les dispositions relatives au système d'échange rapide d'informations de l'Union européenne, notamment la définition, les points de contact, les modalités et les procédures relatives à l'échange d'informations, les entités externes qui peuvent participer au dispositif, jusques et y compris les organisations de défense des consommateurs, ainsi que les règles de notification.

1.10. Par ailleurs, le CESE souligne qu'il s'impose de renforcer la stratégie douanière européenne commune, afin d'assurer une optimisation des ressources matérielles et humaines, en vue de mettre en place les mesures prévues dans la proposition à l'examen, et recommande en ce sens d'intensifier les accords d'assistance mutuelle avec tous les partenaires commerciaux, notamment l'OMC et dans le cadre des accords de partenariat récemment négociés avec le Japon et le Canada.

1.11. Le Comité souligne également la nécessité d'une politique ambitieuse, qui permette une coopération entre les États membres en matière d'échange d'informations, de manière à ce qu'il soit possible d'intervenir plus rapidement en cas d'effets indésirables graves survenus lors de l'utilisation d'un produit.

1.12. S'agissant de l'évaluation par l'Union des produits qui ont été contrôlés sur son territoire et relèvent de la législation d'harmonisation, il est capital, de l'avis du CESE, que sans préjudice des compétences spécifiques des autorités nationales, la Commission européenne dispose de pouvoirs pour évaluer les mesures mises en œuvre par les États membres concernant cette politique d'harmonisation.

1.13. Par ailleurs, le CESE estime que la question de la surveillance du marché de la vente par l'intermédiaire de plateformes en ligne, ainsi que l'évaluation des nouveaux risques pour les consommateurs qui utilisent des dispositifs connectés à l'internet («Internet-connected Devices») devraient être prises en considération dans la présente proposition.

1.14. Enfin, le CESE plaide pour l'inclusion de dispositions visant à créer une base de données paneuropéenne des blessures couvrant tous les types de lésions, et il recommande, dans cette optique, de prévoir, pour la création d'un tel dispositif d'envergure européenne, une base juridique en vertu de laquelle la Commission apporterait un soutien pour la coordination de la collecte de données dans les États membres et le bon fonctionnement efficace de ladite base.

1.15. Pour terminer, le CESE recommande à la Commission de tenir compte des suggestions qu'il formule, telles qu'énoncées dans les «observations particulières» du présent avis, afin de modifier certains articles des textes qu'elle propose.

2. Objectifs du paquet «Produits»

2.1. Objectifs de nature générale

2.1.1. L'objectif principal, de portée générale, du paquet «Produits» est défini par la Commission dans la communication ⁽¹⁾ qui forme le premier élément de cette initiative: il s'agit de garantir à «tous les acteurs concernés — les citoyens, les travailleurs, les consommateurs, les entreprises et les autorités — [...] qu'ils peuvent agir et acquérir des produits sûrs dans un environnement transparent et équitable dans lequel les règles s'appliquent de la même manière à tous».

2.1.2. À cet effet, la Commission estime qu'il faudra éliminer rapidement deux faiblesses structurelles que le marché unique des biens connaît encore afin qu'il puisse libérer tout son potentiel et gagner la confiance des consommateurs, des entreprises et des pouvoirs publics.

2.1.3. La première de ces faiblesses concerne l'application effective des règles harmonisées de l'Union européenne en matière de sécurité des produits.

2.1.4. La seconde a trait aux produits qui ne relèvent pas ou seulement partiellement des règles harmonisées de l'Union européenne en matière de produits. Ces produits peuvent être considérés comme sûrs et compatibles avec l'intérêt public dans un État membre, mais se heurter à des difficultés pour accéder au marché d'un autre État membre.

2.1.5. C'est pour remédier à ces deux «faiblesses» que la Commission a avancé une proposition, consistant en deux initiatives législatives, assorties de plusieurs mesures complémentaires.

2.1.5.1. La première initiative législative vise à renforcer le respect et l'application effective des règles de l'Union européenne applicables aux produits, tandis que la seconde entend réorganiser et faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle dans le marché unique.

2.1.5.2. Parmi les mesures complémentaires, on relève:

- a) un rapport sur le fonctionnement de la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information pour la période 2014-2015 ⁽²⁾;
- b) un rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008 ⁽³⁾.

2.2. Objectifs spécifiques

2.2.1. Les objectifs spécifiques que poursuivent ces initiatives peuvent se résumer comme suit:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788&qid=1519385332001>

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>

a) *La proposition sur la conformité*

2.2.2. En ce qui concerne la première initiative législative, à savoir la proposition de règlement établissant des règles et des procédures concernant le respect et l'application effective de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits⁽⁴⁾, que l'on dénommera ci-après «proposition sur la conformité», le but sera de susciter la confiance quant à l'application effective des règles de l'Union européenne concernant les produits et, pour ce faire:

- a) de veiller de façon intelligente à l'application effective des règles dans un marché unique sans frontières;
- b) et d'appliquer la législation aux frontières extérieures.

2.2.3. Les principaux objectifs spécifiques sont les suivants:

- a) consolider le cadre actuel des activités de surveillance du marché;
- b) encourager les actions conjointes des autorités de surveillance du marché de plusieurs États membres;
- c) améliorer l'échange d'informations et renforcer la coordination des programmes de surveillance du marché;
- d) créer un cadre renforcé pour le contrôle des produits entrant sur le marché de l'Union et pour une meilleure coopération entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché.

b) *La proposition sur la reconnaissance*

2.2.4. Quant à la deuxième initiative législative, à savoir la proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre⁽⁵⁾, ci-après désignée comme la «proposition sur la reconnaissance», elle vise à garantir que le principe de la reconnaissance mutuelle soit appliqué de manière efficace et opérante, grâce aux actions suivantes:

- a) assurer le bon fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle;
- b) renforcer la coopération et la confiance;
- c) garantir le bon fonctionnement du marché intérieur des produits non harmonisés.

2.2.5. L'objectif spécifique principal de cette proposition consiste à améliorer le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle en proposant un certain nombre de mesures visant à garantir le respect des droits et obligations existants qui découlent du principe de reconnaissance mutuelle, notamment à travers les mesures suivantes:

- a) clarifier l'étendue de la reconnaissance mutuelle, en précisant clairement quand elle est applicable;
- b) introduire une déclaration sur l'honneur pour faciliter la démonstration qu'un produit est déjà commercialisé légalement et un système de résolution des problèmes pour faire face aux décisions de refus ou de restriction d'accès au marché;
- c) instaurer une coopération administrative et mettre en place un outil informatique afin d'améliorer la communication, la coopération et la confiance entre les autorités nationales et, partant, de faciliter le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle.

c) *Les textes complémentaires*

2.2.6. En complément, la Commission présente deux rapports sur lesquels elle fonde ses propositions législatives, en l'occurrence:

2.2.7. le rapport de la Commission sur le fonctionnement de la directive (UE) 2015/1535 (ou, en abrégé, «directive sur la transparence») de 2014 à 2015⁽⁶⁾, dont les principales conclusions sont:

- a) de confirmer l'utilité de ladite directive au niveau de la transparence, de la coopération administrative et de la prévention des obstacles techniques dans le marché intérieur, démontrée par le grand intérêt que les parties prenantes portent à la procédure de notification, qui permet de déterminer les domaines dans lesquels l'harmonisation au niveau de l'Union pourrait constituer une option;
- b) de reconnaître, toutefois, que l'application de la procédure peut encore être améliorée, notamment en ce qui concerne le nombre de notifications de certains États membres et leur respect des obligations de notification;

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788&qid=1519385332001>

- c) d'estimer qu'un nombre plus élevé de notifications et une participation plus active des États membres à la procédure favoriseraient la prévention de nouveaux obstacles techniques et la détection des problèmes systémiques dans chaque État membre et dans l'ensemble de l'Union européenne;
- d) de reconnaître l'importance essentielle de continuer à promouvoir la directive et à renforcer son application tout en établissant un lien plus solide avec la politique de suivi et les mesures législatives, et ce en vue d'atteindre pleinement ses objectifs;

2.2.8. le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008 ⁽⁷⁾ fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, désigné en abrégé comme le «règlement sur la conformité» [COM(2017) 789 final], dont les principales observations vont dans le sens suivant:

- a) il est nécessaire de disposer d'«organismes d'évaluation de la conformité», qui soient fiables et compétents et travaillent correctement pour vérifier la conformité des produits à certaines normes avant leur mise en vente;
- b) pour cette raison, l'Union européenne a mis en place un système d'accréditation de ces organismes d'évaluation de la conformité;
- c) la Commission considère que l'infrastructure d'accréditation européenne créée par le règlement (CE) n° 765/2008 ⁽⁸⁾ apporte une valeur ajoutée, non seulement pour le marché unique mais aussi pour le commerce international;
- d) il est confirmé que l'accréditation bénéficie du large soutien de l'industrie de l'Union et des instances responsables de l'évaluation de la conformité;
- e) le défi est cependant de veiller à ce que l'ensemble du système d'accréditation reste en phase avec les dernières évolutions et de faire en sorte qu'il soit toujours appliqué avec la même rigueur;
- f) le texte apporte également la confirmation que les entreprises ont davantage conscience du rôle important que joue le marquage CE des produits mis en œuvre entre 2013 et 2017 au sein du marché unique.

d) *Les mesures non contraignantes*

2.2.9. Enfin, la Commission admet, sans toutefois entrer dans le détail, qu'il y a encore de la marge pour des mesures non contraignantes, qui viseraient à renforcer la confiance dans le marché unique et sont prévues dans la communication de base elle-même, s'agissant, par exemple, d'utiliser les mécanismes existants de SOLVIT ou d'adopter une «clause relative au marché unique», claire et sans ambiguïté, d'établir des programmes de formation des formateurs en matière de reconnaissance mutuelle, d'organiser des échanges de fonctionnaires, etc. (voir l'annexe de la communication susmentionnée).

3. Observations générales

3.1. On se doit de constater que la Commission a réalisé un énorme travail, nécessaire, complexe et précieux, qui mérite d'être salué.

3.2. Néanmoins, elle n'explique pas suffisamment quel est l'état de la situation en ce qui concerne sa proposition de règlement sur la surveillance des produits, de 2013, dont on ne sait pas qu'elle ait abouti et que celle qui est à l'examen paraît réitérer, tout en la modifiant pour certaines dispositions, mais sans affirmer qu'elle a été abandonnée.

3.2.1. Par ailleurs, le CESE juge indispensable qu'un lien clair existe entre la directive sur la sécurité générale des produits et la proposition à l'examen, de manière que son champ d'application couvre tous les produits, et non pas seulement ceux qui sont repris en annexe.

3.2.2. Pour le CESE, il serait capital que la proposition soit accompagnée d'une nouvelle réglementation sur la sécurité générale des produits, donnant la garantie qu'indépendamment de leurs caractéristiques, ils soient tous réglementés d'une manière actualisée et plus efficace.

3.2.3. Effectivement, le CESE estime toujours que les dispositions concernant la surveillance du marché se trouvent en état dispersé et qu'elles se chevauchent souvent, de sorte qu'il en résulte une confusion entre les règles de surveillance proprement dites et les obligations des opérateurs économiques.

⁽⁷⁾ JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

⁽⁸⁾ JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

3.2.4. Le CESE craint que la Commission, dès lors qu'elle laisse débattre parallèlement de deux propositions qui sont comparables par le contenu tout en présentant des éléments distincts, n'apporte pas de solution adéquate à ce problème.

3.3. Vu le cadre qui préside actuellement au débat sur la proposition de train de mesures sur la sécurité des produits et la surveillance du marché, le CESE pense que la proposition à l'examen devrait prévoir une disposition qui renforcerait l'obligation de surveillance du marché par les États membres, en l'occurrence en leur imposant de présenter trimestriellement des rapports à la Commission sur leurs actions et contrôles, entre autres pour ce qui concerne les statistiques et les décisions.

3.4. Par ailleurs, il convient que les actions de contrôle des autorités soient publiées, notamment grâce à des rapports d'activité ou sur leurs différents sites internet.

3.5. En revanche, le CESE considère que les bases juridiques choisies pour les propositions à l'examen sont valides, tout comme leur évaluation au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité, ou encore le choix des instruments juridiques considérés comme les plus appropriés par rapport aux objectifs poursuivis, le seul point qu'il regrette étant la trop grande «flexibilité» que, malgré le recours aux règlements, certaines de leurs dispositions montrent encore, en laissant une marge de manœuvre excessive aux États membres et en laissant de côté les possibilités de contrôle plus poussé qu'auraient données à l'Union européenne certaines pistes qui n'ont pas été retenues.

3.6. Le CESE insiste pour que les principes généraux en rapport avec la surveillance du marché incluent obligatoirement celui de précaution, en tant qu'élément essentiel des décisions afférentes, dans tous les cas où même s'il l'on ne dispose pas d'une démonstration scientifique patente qu'un produit ferait courir un quelconque danger au consommateur ou à l'environnement, il existe des indices suggérant qu'il y a lieu de les protéger.

3.6.1. Le CESE ne peut que blâmer une nouvelle fois la Commission de n'avoir fait absolument aucune référence à ce principe de précaution, que, rappelle-t-il, les pouvoirs publics des États membres utilisent constamment en matière de gestion des risques et qui constitue un impératif fondamental pour toutes les instances appelées à prendre des décisions sur le retrait ou le non-retrait d'un produit du marché.

3.6.2. En l'absence de toute référence au principe de précaution, le CESE conseille de préciser quand même que la charge de la preuve incombe toujours aux opérateurs économiques, de façon qu'ils ne puissent prétendre qu'il appartiendrait aux autorités de faire la démonstration qu'un produit n'est pas sûr ou présente un quelconque autre risque.

3.7. Le CESE adhère à l'obligation faite aux États membres de définir une stratégie générale de surveillance du marché à intervalles de trois ans au minimum.

3.7.1. Le CESE n'en considère pas moins que les mesures adoptées par les autorités doivent être soumises à un suivi régulier de la part de la Commission européenne.

3.8. Le CESE attache une importance essentielle à l'existence d'un mécanisme RAPEX (système d'alerte rapide pour les produits alimentaires dangereux) dont le fonctionnement, en ce qui concerne l'échange d'informations entre les États membres, soit coordonné et efficace, mais il constate que, ces dernières années, chaque fois que l'un d'entre eux a informé la Commission européenne du risque présenté par un produit dangereux, ni les consommateurs, ni même les organisations représentatives n'en sont généralement informés, que ce soit par elle ou par les autorités, si ce n'est dans les cas où sont adoptées des mesures indispensables, en l'occurrence des procédures de rappel qui nécessitent l'intervention desdits consommateurs, et il en va de même dans les situations où les pouvoirs publics d'un pays de l'Union européenne conviennent avec l'opérateur économique concerné de procéder au retrait d'un produit, sans le porter à la connaissance des autres États, en bafouant ainsi, bien souvent le principe de précaution.

3.8.1. Le CESE souligne aussi qu'il convient que ce mécanisme soit coordonné en rapport avec les cas de figure où le produit doit être détruit, de manière à promouvoir l'intégration et l'information des consommateurs concernant ces situations.

3.8.2. En ce sens, et sans qu'il soit porté atteinte au respect du principe de confidentialité et de protection des secrets commerciaux, le CESE estime qu'il est prioritaire de prévoir non seulement que la Commission européenne soit tenue de présenter des rapports réguliers sur le mécanisme RAPEX, mais aussi que les consommateurs et les entreprises ainsi que leurs organisations représentatives aient accès à de plus amples informations que celles mises à la disposition du public, compte tenu des difficultés de perception et de détermination du comportement à adopter que les consommateurs éprouvent bien souvent après la détection d'un produit qui n'est pas sûr.

3.8.3. Le CESE considère également que ce règlement devra être l'acte juridique qui réunira obligatoirement toutes les dispositions relatives au système d'échange rapide d'informations de l'Union européenne, notamment la définition, les points de contact, les modalités et les procédures relatives à l'échange d'informations, les entités externes qui peuvent participer au dispositif, jusques et y compris les organisations de défense des consommateurs, ainsi que les règles de notification.

3.9. Par ailleurs, le CESE souligne, comme il l'avait déjà fait antérieurement dans d'autres avis, qu'il s'impose de renforcer la stratégie douanière européenne commune, afin d'assurer une optimalisation des ressources matérielles et humaines, en vue de développer les mesures prévues dans la proposition à l'examen, y compris en explorant les pistes des nouvelles technologies et de l'innovation, en respectant pleinement la confidentialité des données personnelles des citoyens et en prêtant une attention particulière aux PME et aux consommateurs.

3.9.1. Dans cet ordre d'idées, le CESE recommande d'étoffer les accords d'assistance mutuelle que l'Union européenne conclut avec ses partenaires commerciaux, en particulier avec l'OMC ou ceux qui ont été récemment négociés avec le Japon et le Canada.

3.9.2. Le CESE invite également à traiter la problématique de la lutte contre la fraude, la contrefaçon et la falsification, qui ont une incidence significative sur la sécurité générale des produits, notamment pour ce qui est des produits importés dans l'Union européenne.

3.9.3. Dans cette perspective, le CESE insiste sur la nécessaire existence d'une politique qui permette aux États membres de coopérer pour échanger des informations, de manière à pouvoir réagir plus rapidement face aux graves effets dommageables liés à l'utilisation des produits, dans la mesure où l'augmentation du nombre de produits frauduleux ou falsifiés, conjuguée à la faiblesse des ressources dont disposent les États membres pour les contrôler, a pour effet d'accroître les risques qui menacent la santé et la sécurité des consommateurs.

3.9.4. Enfin, ainsi qu'il l'a fait observer dans un avis antérieur, le CESE considère que «les personnes membres ou employées des organes de surveillance et des douanes devront présenter toutes les garanties d'honnêteté et d'indépendance et être protégées contre les pressions ou les tentatives de corruption éventuelles dans l'exercice de leurs fonctions»⁽⁹⁾.

3.10. En ce qui concerne l'évaluation par l'Union des produits qui ont été contrôlés sur son territoire et relèvent de la législation d'harmonisation, il est capital, de l'avis du CESE, que sans préjudice des compétences spécifiques des autorités nationales, la Commission européenne dispose de pouvoirs pour évaluer les mesures mises en œuvre par les États membres concernant cette politique d'harmonisation, et qu'elle évite ainsi une insécurité juridique qui pourrait remettre en cause la libre circulation de produits sûrs.

3.11. De même, et tout comme l'évoque un de ses avis antérieurs, le CESE continue à préconiser d'inclure des dispositions aux fins de créer une base de données paneuropéenne sur les blessures, qui reprendrait l'ensemble des lésions et poursuivrait les objectifs suivants:

- a) aider les autorités de surveillance du marché à prendre des décisions mieux informées sur les risques;
- b) fournir une base pour mener des actions préventives et des campagnes publiques de sensibilisation, ainsi que permettre aux responsables de la normalisation de développer de meilleures normes applicables aux produits;
- c) aider les fabricants à intégrer dans la conception de leurs nouveaux produits les aspects liés à la sécurité;
- d) évaluer l'efficacité des mesures préventives et définir des priorités dans l'élaboration des politiques.

3.12. Dans cette optique, le CESE suggère à nouveau d'instituer une base juridique pour la création d'une base de données européenne sur les blessures, en vertu de laquelle la Commission européenne serait chargée d'aider les États membres pour la coordination de la collecte des données et le bon fonctionnement de ladite base.

4. Observations particulières

4.1. Proposition sur la conformité [COM(2017) 795 final]

4.1.1. Article 1^{er}

4.1.1.1. Le CESE se félicite qu'en plus de la protection de la santé et de la sécurité des personnes, la proposition couvre également celle de l'environnement et les intérêts publics.

⁽⁹⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 86, paragraphe 1.6.

4.1.2. Article 5

4.1.2.1. Pour la majeure partie des produits de consommation, le CESE désapprouve les déclarations de conformité, étant donné que d'une manière générale, elles consistent en une déclaration effectuée unilatéralement par le producteur, reconnaissant que le produit est conforme à la législation européenne sur la sécurité qui s'y rapporte. Elle suscite bien souvent des malentendus dans l'esprit des destinataires, qui confondent origine et autorisation du produit.

4.1.2.2. Récemment, plusieurs organisations de consommateurs ont fait part de diverses inquiétudes quant à ces systèmes de conformité, similaires à celles exprimées par rapport à la déclaration sur le «marquage CE». Sur ce point, le CESE fait valoir que cette déclaration de conformité doit être placée, même sur le site internet, sur la page relative à la documentation technique du produit. Elle ne devra donc pas prêter à confusion, ni induire les destinataires en erreur.

4.1.3. Articles 10 et 14

4.1.3.1. Le CESE se félicite de la proposition à l'examen, en ce qu'elle cherche à établir un système cohérent de surveillance du marché dans chaque État membre. Si elle introduit des règles sur les obligations, les pouvoirs et l'organisation des autorités de surveillance du marché, elle est cependant muette quant aux compétences et au pouvoir d'appréciation des États membres en ce qui concerne les moyens techniques, humains et financiers mis à disposition, et ce silence pourra provoquer des incohérences sur le plan de la surveillance des produits dans l'Union européenne.

4.1.3.2. Indépendamment des pouvoirs conférés aux autorités, le CESE estime que le texte ne leur impose guère d'obligations, faisant essentiellement état de leurs prérogatives, notamment la simple faculté de donner, en temps utile, l'alerte aux utilisateurs installés sur leur territoire quant aux produits reconnus à risque.

4.1.4. Article 18

4.1.4.1. Le CESE ignore la raison pour laquelle la Commission a retiré de cet article la réglementation qu'elle avait proposée antérieurement, en 2013, et qui précisait notamment les critères relatifs à une décision de l'autorité, ainsi que toutes les mesures subséquentes, telles les obligations de l'opérateur économique et les actions ultérieures émanant de l'autorité. En effet, du point de vue des opérateurs économiques, le texte n'établit pas clairement si les notifications à RAPEX font effectivement l'objet d'un suivi et si lesdits opérateurs retirent bel et bien les produits du marché.

4.1.4.2. En ce qui concerne la procédure de rappel des produits, le CESE accorde une importance capitale à l'information fournie au consommateur et insiste dès lors pour qu'on la mette spécifiquement en évidence, en obligeant les autorités à la publier. Par ailleurs, il conviendra également de réglementer la procédure concernant l'information sur les rappels, afin d'éviter que les consommateurs ne la confondent avec une communication commerciale sur le produit concerné.

4.1.5. Article 26

4.1.5.1. Il est capital, de l'avis du CESE, que la proposition contienne une disposition précisant explicitement que les autorités des États membres doivent disposer des compétences et des ressources nécessaires pour assumer leurs missions, notamment en ce qui concerne les contrôles physiques et contrôles en laboratoire sur les produits.

4.1.6. Article 27

4.1.6.1. Le CESE considère que sans préjudice des points mentionnés, il conviendrait de disposer d'une clause générale qui permette aux autorités de surveillance du marché de demander à celles exerçant le contrôle aux frontières extérieures de ne pas autoriser qu'un produit soit mis en libre pratique s'il apparaît qu'il présente effectivement un risque pour la santé, la sécurité, l'environnement ou l'intérêt public.

4.1.7. Article 32

4.1.7.1. Le CESE insiste sur la nécessité d'inclure dans le réseau visé les organisations de la société civile, en particulier les associations de consommateurs, afin d'assurer une plus grande transparence en ce qui concerne les résultats que les États membres ont obtenus dans le domaine de la politique de surveillance du marché.

4.1.8. Article 61

4.1.8.1. Le CESE se félicite de la proposition d'établir une disposition spécifique concernant des amendes propres à dissuader les acteurs de l'économie de mettre sur le marché des produits dangereux.

4.1.8.2. Pour le même motif, le CESE accueille favorablement le paragraphe 3 de l'article 61, disposant que le montant de l'amende peut être majoré dès lors que l'on a affaire à une récidive.

4.2. Proposition sur la reconnaissance mutuelle [COM(2017) 796 final]

4.2.1. Article 4

4.2.1.1. Le CESE exprime ses doutes quant à l'efficacité du principe visé, en particulier quand le paragraphe 3 dudit article 4 dispose que c'est aux opérateurs économiques qu'il incombe d'effectuer la déclaration concernée, car pour les consommateurs, cette disposition est susceptible de produire les mêmes effets que le marquage «CE», lequel n'a jamais empêché que des produits considérés comme dangereux circulent sur le marché intérieur, indépendamment de la déclaration afférente.

4.2.1.2. Le CESE considère qu'il convient, dans le cas où l'opérateur économique ne fournit pas la déclaration visée, et sans préjudice du paragraphe 8, de procéder à la vérification des informations relatives à la conformité.

4.2.2. Article 5

4.2.2.1. Le CESE estime, une fois de plus, qu'il y a lieu, notamment pour ce qui est du paragraphe 5 de cet article, de reprendre le principe de précaution parmi les critères concernant l'analyse des produits.

4.2.3. Article 6

4.2.3.1. Considérant les droits des consommateurs, notamment à la santé et à la sécurité, ainsi que la protection de l'environnement et de l'intérêt public, le CESE n'est pas d'accord avec la présomption de sécurité qu'établit cette disposition, estimant que dès lors qu'un produit fait l'objet de l'analyse visée à l'article 5, il ne peut être mis en circulation tant que l'autorité de l'État membre concerné n'a pas arrêté sa décision finale.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des technologies de la santé et modifiant la directive 2011/24/UE»

[COM(2018) 51 final — 2018/0018 (COD)]

(2018/C 283/04)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consultation	Parlement européen, 8.2.2018 Conseil, 26.2.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Décision du Bureau	5.12.2017
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	172/2/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) convient que la collaboration en matière d'évaluation des technologies de la santé (ETS) sur une base durable, au niveau de l'Union européenne, vise à faire en sorte que tous les États membres de l'Union puissent tirer profit d'une amélioration de l'efficacité du dispositif, tout en maximisant la valeur ajoutée.

1.2. Le CESE juge appropriée la décision de la Commission de recourir à la procédure législative du règlement plutôt qu'à d'autres formes juridiques, car elle est propre à garantir une coopération plus directe et plus intense au niveau des États membres.

1.3. Le CESE est convaincu que la proposition de règlement est absolument conforme aux objectifs généraux de l'Union, dont ceux du bon fonctionnement du marché intérieur, de la pérennisation des systèmes de santé et de la mise en œuvre d'un programme ambitieux en matière de recherche et d'innovation.

1.4. Le CESE adhère à l'affirmation selon laquelle les dépenses de santé sont susceptibles de s'accroître dans les années à venir, compte tenu, notamment, du vieillissement de la population européenne, de l'augmentation des maladies chroniques et du recours à de nouvelles technologies complexes, tandis que, dans le même temps, les États membres sont soumis à de plus en plus de contraintes budgétaires.

1.5. Le CESE serait favorable à ce qu'il soit fait recours à des incitants fiscaux dans certains pays, ainsi qu'à une éventuelle révision à la hausse du seuil «de minimis» en matière d'aides d'État, mais cette option doit rester tributaire de l'appréciation des États concernés.

1.6. Le CESE considère que le financement public revêt une haute importance pour l'ETS, et que l'on pourrait certainement le renforcer en menant des travaux conjoints en coopération et en évitant de dédoubler les efforts.

1.7. Le CESE estime que les États membres devraient soutenir et financer des idées et initiatives pertinentes proposées par de jeunes entreprises.

1.8. Le CESE estime que la proposition devrait bénéficier aux petites et moyennes entreprises (PME), ainsi qu'aux entreprises de l'économie sociale qui sont actives dans le secteur, étant donné qu'elle diminuera les contraintes administratives et les coûts de mise en conformité qui pèsent actuellement sur elles à cause de la nécessité d'introduire plusieurs dossiers pour satisfaire aux différentes exigences nationales en matière d'ETS, mais il désapprouve que des dispositions spécifiques ne leur soient pas consacrées.

1.9. Le CESE propose que le règlement fasse référence à des mesures de prévention, par exemple s'agissant de soutenir les hôpitaux en matière de contrôle, de prévention et de réduction des infections nosocomiales, et il suggère que son champ d'application soit étendu ou complété par des dispositions en ce sens.

2. Contexte

2.1. La proposition de règlement intervient après plus de vingt années de coopération volontaire dans le domaine de l'évaluation des technologies de la santé (ETS). À la suite de l'adoption de la directive sur les soins de santé transfrontaliers [directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾] a été établi en 2013 au niveau de l'Union européenne, sur la base du volontariat, un réseau en matière d'ETS, composé de divers instances et organismes d'ETS nationaux, qui est chargé d'orienter la stratégie et la politique en matière de coopération scientifique et technique à l'échelon de l'Union.

2.2. Ces travaux ont été complétés par trois actions communes successives ⁽²⁾ sur l'ETS et ont fourni à la Commission et aux États membres la possibilité de créer une base de connaissances solide sur les méthodologies et l'échange d'informations en ce qui concerne l'évaluation des technologies de la santé.

2.3. Collaborer en matière d'ETS sur une base durable, au niveau de l'Union européenne, vise à faire en sorte que tous les États membres de l'Union puissent tirer profit d'une amélioration de l'efficacité du dispositif, tout en maximisant la valeur ajoutée. Le renforcement de la coopération au niveau de l'Union européenne dans ce domaine est largement soutenue par les parties prenantes, qui voient un intérêt à ce que les patients accèdent rapidement à des traitements, médicaments et produits de santé innovants s'ils présentent une plus-value, et il se prête à démontrer ainsi que l'Union européenne n'est pas uniquement une union économique, mais aussi un groupement de pays qui est soucieux, avant tout, des personnes. Les parties intéressées et les citoyens qui ont participé à la consultation publique de la Commission ont manifesté leur soutien de manière impressionnante, puisqu'ils reconnaissent quasi unanimement (à 98 %) l'utilité de l'ETS et que 87 % d'entre eux s'accordent à dire que la coopération au niveau de l'Union en matière d'ETS devrait se poursuivre au-delà de 2020 ⁽³⁾.

3. Problèmes ou lacunes examinés par la proposition en vue de leur résolution

3.1. Le CESE marque son accord avec le constat, ressorti de la large consultation, qu'à ce jour, l'accès au marché des technologies innovantes est entravé ou faussé en raison des différences entre les procédures ou méthodes administratives appliquées au niveau national ou régional et des exigences qui existent dans l'ensemble de l'Union en matière d'ETS, imposées par les différentes législations et pratiques nationales. C'est la raison qui a conduit la Commission à avancer une proposition de règlement, en tant qu'il s'agit de l'approche législative la plus adaptée.

3.2. Le CESE partage également le constat que la situation qui prévaut actuellement contribue aussi au déficit de prévisibilité pour les entreprises, à des surcoûts pour l'industrie et les PME, aboutit à des retards dans l'accès aux nouvelles technologies et produit des effets négatifs sur l'innovation. Comme exemple de l'actuelle situation de non-harmonisation, on peut mentionner le document publié par l'Institut pour la compétitivité I-Com ⁽⁴⁾ qui, à sa page 49, fait référence au Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) et relève que «certains organismes d'ETS mettent les évaluations à la disposition du public, directement ou à la demande, alors que d'autres les considèrent comme confidentielles. En outre, les uns acceptent les études d'observation visant à évaluer la valeur d'un médicament, tandis que les autres les rejettent. Ce point est important car, comme le fait observer le BEUC, la bibliographie existant sur le sujet montre que ces données sont moins solides que celles fournies par les essais aléatoires et les profils d'efficacité de médicaments. Bien que ces différences n'affectent pas directement le travail du BEUC, elles peuvent contribuer à une duplication des travaux et entraînent un coût élevé pour les États membres. En conséquence, il importe d'accentuer la sensibilisation des consommateurs à l'importance que revêt l'ETS et à l'apport des patients et des utilisateurs finaux. Enfin, le BEUC estime que même si une ETS commune et intégrale pourrait revêtir une grande utilité, il conviendrait qu'elle soit adaptée aux différents cadres nationaux régissant les soins de santé.» Comme l'ont montré plusieurs décennies de coopération en matière d'ETS dans l'Union européenne, ces problèmes n'ont pas été résolus de manière satisfaisante par l'approche strictement volontaire qui a été suivie pour les travaux communs menés jusqu'à présent.

3.3. La coopération en matière d'ETS qui a actuellement cours à l'échelle de l'Union souffre également d'un manque de viabilité, vu que son financement se limite au court terme et doit être obtenu et renégocié lors de chaque cycle financier. Si la coopération déployée dans le contexte des actions communes et du réseau d'ETS a mis en évidence les avantages de la coopération européenne en ce qui concerne l'établissement d'un réseau professionnel, d'outils et méthodes de coopération et le pilotage d'évaluations communes, ce modèle de coopération n'a pas contribué à remédier à la fragmentation des systèmes nationaux et à la répétition inutile d'activités ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (JO L 88 du 4.4.2011).

⁽²⁾ EUnetHTA Joint Action 1, en 2010-2012, EUnetHTA Joint Action 2, en 2012-2015, et EUnetHTA Joint Action 3, pour la période 2016-2019: <http://www.eunetha.eu/>

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_fr.htm

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>

3.4. Étant donné que la fiabilité de tout nouveau mécanisme doit être éprouvée à l'aune des principes de l'indépendance et de la liberté d'expression des parties prenantes, sur la base exclusive de critères scientifiques, déontologiques, éthiques et impartiaux, les objectifs poursuivis par cette initiative pourront être atteints de manière appropriée grâce à une coopération renforcée dans le domaine de l'ETS qui sera menée au niveau de l'Union au départ de ces principes. Cette démarche permettra de remédier véritablement à la fragmentation actuelle des systèmes nationaux d'ETS (à savoir les différences de procédures et de méthodes qui affectent l'accès au marché), tout en renforçant la coopération à d'autres niveaux qui sont indispensables pour l'ETS: par exemple, dans les pays qui font face à des difficultés car ils ne disposent pas de registres des patients, il conviendra de déployer des plans nationaux d'action pour toutes les pathologies, de façon à accélérer les travaux des ministères de la santé concernés en tenant compte des meilleures pratiques en vigueur dans d'autres pays européens. Il s'agit d'une approche qui intègre également des valeurs et des priorités sociales dans la prise d'une décision scientifique.

3.5. Le CESE souligne qu'il est nécessaire de reconnaître l'innovation technologique dans le secteur de la santé, y compris dans le cadre des activités de soins à l'échelon local et hors cadre hospitalier. Le vieillissement de la population⁽⁶⁾, la progression des maladies chroniques et la perte d'autonomie imposent une spécialisation ainsi qu'une utilisation plus efficace des technologies et des méthodes d'intervention en matière de soins à domicile. Aussi conviendra-t-il de prévoir des programmes spécifiques d'ETS, qui viseront à améliorer cette prise en charge et ces prestations à domicile, non seulement par le recours aux nouvelles technologies et à la télémédecine, mais également grâce à une augmentation générale de la qualité des services professionnels de soins.

3.6. Sur ce point, le CESE souligne que très souvent, ce secteur des soins de santé dispensés aux citoyens européens a été développé et est géré par des entreprises de l'économie sociale novatrices, et qu'il conviendra de reconnaître la place qu'elles y occupent et de mieux en tirer parti.

4. Résultats escomptés de cette proposition spécifique

4.1. La proposition de règlement de l'Union européenne en matière d'ETS a pour objectif d'améliorer la disponibilité de technologies de la santé innovantes pour les patients de l'Union, de mieux utiliser les ressources disponibles et d'assurer une meilleure prévisibilité pour les entreprises.

4.2. Le CESE juge appropriée la décision de la Commission de recourir à la procédure législative du règlement plutôt qu'à d'autres formes juridiques, car elle est propre à garantir une coopération plus directe et plus intense au niveau des États membres. Toutefois, l'obligation d'utiliser l'évaluation clinique commune si la technologie a fait l'objet d'une telle évaluation ne garantit pas que les États membres disposeront d'une ETS pertinente et exploitable pour la prise de décision. Pour certaines catégories d'ETS, une coopération volontaire constitue donc une option envisageable, comme indiqué à l'article 19. Dès lors qu'on risque de compromettre la qualité de l'ETS en souhaitant qu'elle soit effectuée dans un laps de temps restreint, il devient impératif de mettre en œuvre l'article 29 de la proposition de règlement, concernant l'évaluation et le suivi.

4.3. La proposition de règlement vise à assurer que les méthodes et procédures applicables aux ETS seront davantage prévisibles dans l'ensemble de l'Union européenne et que les évaluations cliniques communes ne seront pas répétées inutilement au niveau national, ce afin d'éviter les chevauchements et les divergences. Comme l'expose en détail le rapport d'analyse d'impact, on considère que la solution privilégiée est celle qui permet d'atteindre les objectifs de la manière la plus efficace et la plus opérante tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est elle qui contribue le mieux à la réalisation des objectifs du marché intérieur en favorisant la convergence des procédures et des méthodes, en réduisant les répétitions inutiles d'actions (telles que les évaluations cliniques) et, partant, le risque d'obtenir des résultats divergents, contribuant de la sorte à améliorer la disponibilité de technologies de la santé innovantes pour les patients. Cependant, l'accès et le recours aux technologies n'étant pas identiques dans tous les États membres, les besoins en matière d'ETS varient, notamment en ce qui concerne les normes de soins. Cette nécessité d'analyses complémentaires est encore renforcée par l'absence de comparaison directe ou le recours à des critères intermédiaires dans les essais cliniques qui sont utilisés pour les autorisations de mise sur le marché. En conséquence, l'obligation de recourir à l'ETS commune pourrait ne pas être totalement réalisable et le principe de son utilisation volontaire devrait peut-être continuer à s'appliquer, comme il a été indiqué ci-dessus, en ce qui concerne certaines catégories de cette évaluation. Par conséquent, il importe d'établir plus clairement que, conformément à l'article 34, les États membres peuvent procéder à une évaluation clinique en utilisant d'autres moyens que les règles prévues au chapitre III du règlement à l'examen, afin de garantir qu'ils conservent la possibilité d'effectuer des évaluations supplémentaires ad hoc lorsque nécessaire.

4.4. Le CESE convient que la proposition de règlement dote les États membres d'un cadre durable qui leur donne la possibilité de mettre en commun leur expertise et de renforcer le processus de décision fondé sur des données probantes, et qui appuie leurs efforts de pérennisation de leurs systèmes de santé nationaux. La solution privilégiée présente également un bon rapport coût-efficacité, car les coûts sont largement compensés par les économies réalisées par les États membres,

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf (en anglais).

l'industrie et les PME grâce à la mise en commun des ressources, à la suppression des répétitions inutiles de travaux et à l'amélioration de la prévisibilité des affaires. La proposition comprend des dispositions pour l'utilisation d'outils, procédures et méthodes communs en matière d'ETS dans l'ensemble de l'Union européenne et définit, pour la collaboration des États membres au niveau de l'Union, les quatre piliers suivants:

4.4.1. **évaluations cliniques communes** axées sur des technologies de santé plus innovantes et potentiellement bénéfiques, procurant la plus grande valeur ajoutée pour l'Union européenne;

4.4.2. **consultations scientifiques communes**, en vertu desquelles les développeurs d'une technologie de la santé peuvent demander l'avis des autorités d'ETS concernant le type de données et données probantes susceptibles d'être demandées dans le cadre d'une ETS;

4.4.3. **identification des technologies de la santé émergentes**, visant à faire en sorte que les technologies les plus prometteuses pour la santé des patients et les systèmes de santé soient détectées à un stade précoce et prises en compte dans les travaux communs;

4.4.4. **coopération volontaire** dans des domaines qui ne relèvent pas du champ de la coopération obligatoire, par exemple celui des technologies de la santé autres que les médicaments et les dispositifs médicaux (comme les interventions chirurgicales), ou des aspects économiques liés aux technologies de la santé.

5. Quelles options législatives et non législatives ont été envisagées? Y a-t-il ou non une option privilégiée?

5.1. Le CESE estime que la proposition de règlement est absolument conforme aux objectifs généraux de l'Union, dont ceux du bon fonctionnement du marché intérieur, de la pérennisation des systèmes de santé et de la mise en œuvre d'un programme ambitieux en matière de recherche et d'innovation.

5.1.1. Non seulement la proposition est cohérente par rapport à ces objectifs stratégiques de l'Union, mais elle est cohérente et complémentaire par rapport à la législation de l'Union applicable aux médicaments et aux dispositifs médicaux⁽⁷⁾. Alors, par exemple, que la procédure réglementaire et le processus d'ETS resteront bien séparés, vu qu'ils poursuivent des objectifs différents, il sera possible de créer, grâce au partage mutuel d'informations et à une meilleure synchronisation des procédures, des synergies entre les évaluations cliniques communes proposées et l'autorisation centralisée de mise sur le marché des médicaments⁽⁸⁾.

5.2. La proposition se fonde sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

5.2.1. L'article 114 du TFUE permet l'adoption de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, à condition qu'elles soient nécessaires à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur et assurent simultanément un niveau élevé de protection de la santé publique.

5.2.2. Cet article 114 du TFUE constitue en outre une bonne base juridique eu égard aux objectifs de la proposition, à savoir gommer certaines des divergences causées sur le marché intérieur des technologies de la santé par les différences procédurales et méthodologiques des évaluations cliniques effectuées dans les États membres et remédier à la répétition inutile de ces évaluations à travers l'Union.

5.2.3. Conformément à l'article 114, paragraphe 3, du TFUE, l'objectif consistant à atteindre un niveau élevé de protection de la santé publique a guidé l'élaboration de la proposition, qui devrait améliorer la disponibilité des technologies de la santé innovantes pour les patients dans l'Union.

5.3. Toute proposition législative devrait également être conforme à l'article 168, paragraphe 7, du TFUE, en vertu duquel l'Union respecte les responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leurs politiques de santé ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. Cette obligation inclut les décisions concernant les niveaux de tarification et de remboursement, qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'initiative à l'examen.

5.3.1. S'il est très clair que les États membres de l'Union continueront à être responsables, d'une part, de l'évaluation des aspects non cliniques, c'est-à-dire, par exemple, économiques, sociaux et éthiques, des technologies de la santé et, d'autre part, de la prise de décisions concernant leur tarification et leur remboursement, le CESE suggère d'examiner, notamment en lui consacrant une étude séparée, la possibilité d'instaurer une politique tarifaire commune au sein de l'Union

⁽⁷⁾ Il s'agit, entre autres, de la directive 2001/83/CE, du règlement (CE) n° 726/2004, du règlement (UE) n° 536/2014, du règlement (UE) 2017/745 et du règlement (UE) 2017/746.

⁽⁸⁾ Il convient de noter que la nécessité d'améliorer les synergies a également été reconnue par les États membres dans le document de réflexion sur le réseau d'ETS intitulé «Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals», ainsi que par l'EUnetHTA et l'EMA (Agence européenne des médicaments) dans leur rapport commun sur la mise en œuvre du plan de travail triennal EMA-EUnetHTA couvrant la période 2012-2015.

européenne, dans un but de transparence et d'accessibilité pour toute la population, en ce qui concerne les médicaments, les dispositifs médicaux et les produits de diagnostic in vitro en général, **tout particulièrement lorsqu'ils ont fait l'objet d'une ETS**, l'objectif étant d'améliorer leur accessibilité pour les citoyens européens et d'éviter les exportations ou importations parallèles qui seraient uniquement motivées par les prix pratiqués. Cette démarche contribuerait ainsi à soutenir efficacement le travail des commissions nationales compétentes pour gérer le registre ou l'observatoire des prix maximaux acceptables qui existent dans certains pays, en particulier pour les dispositifs médicaux.

5.4. Même si l'exposé des motifs précise que «le terme "technologies de la santé" s'entend au sens large et s'applique aux médicaments, aux dispositifs médicaux ou aux interventions médicales et chirurgicales ainsi qu'aux mesures prises dans le domaine des soins de santé pour la prévention, le diagnostic ou le traitement des maladies», les évaluations cliniques communes sont limitées «aux médicaments soumis à la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché, aux nouvelles substances actives et aux produits existants dont l'autorisation de mise sur le marché est étendue à une nouvelle indication thérapeutique, et à certaines classes de dispositifs médicaux et de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro pour lesquelles les groupes d'experts concernés établis conformément aux règlements (UE) 2017/745 et (UE) 2017/746 ont rendu leurs avis ou points de vue, et qui ont été sélectionnées par le groupe de coordination créé par le règlement proposé».

5.5. Pour prévenir les maladies dégénératives, mais aussi pour réduire les hospitalisations abusives de personnes âgées et dépendantes, il convient de lancer des mesures et des actions qui augmentent la qualité des soins et de l'assistance et augmentent en conséquence la sécurité des patients et leur bien-être.

5.5.1. Le CESE estime qu'il conviendra de compléter le champ d'application de la proposition en y incorporant des mesures de prévention, par exemple s'agissant de soutenir les hôpitaux en matière de contrôle, de prévention et de réduction des infections nosocomiales. Cet exemple concret porte sur les quelque 37 000 personnes ⁽⁹⁾ qui, chaque année en Europe, meurent d'une infection nosocomiale; or, alors qu'il est urgent d'améliorer la sécurité des patients et la qualité des services de santé en insistant sur la prévention desdites infections nosocomiales et en faisant un usage rationnel des antibiotiques, les études réalisées jusqu'à présent se limitent au seul niveau national, mettant en évidence toutes les pathologies auxquelles la proposition à l'examen entend précisément remédier.

6. Quel est le coût de l'option privilégiée?

6.1. Le CESE estime que la solution privilégiée présente un bon rapport coût-efficacité, car les dépenses qu'elle requiert sont largement compensées par les économies réalisées par les États membres et l'industrie ⁽¹⁰⁾ grâce à la mise en commun des ressources, la suppression des répétitions inutiles de travaux et l'amélioration de la prévisibilité des affaires.

Afin de garantir que des ressources suffisantes ⁽¹¹⁾ soient disponibles pour les travaux communs prévus par la proposition de règlement, le CESE souscrit à l'idée d'octroyer un financement pour les travaux communs et la coopération volontaire, ainsi que pour le cadre de soutien destiné à ces activités. Le financement devrait couvrir le coût de production des rapports d'évaluation clinique commune et de consultation scientifique commune. Les États membres devraient également avoir la possibilité de détacher des experts nationaux auprès de la Commission afin de soutenir le secrétariat du groupe de coordination, comme le mentionne l'article 3.

6.2. Le coût des contrôles est inclus dans les dépenses prévues pour l'exercice d'identification des nouvelles technologies émergentes à évaluer à l'échelon de l'Union et les évaluations cliniques communes. La coopération avec les organismes chargés des médicaments et des dispositifs médicaux limitera au maximum les risques d'erreur lors de l'élaboration du programme de travail du groupe de coordination chargé du suivi. Comme la Commission le relève aussi, le groupe de coordination se composera de représentants nationaux des organismes d'ETS, tandis que les sous-groupes seront constitués d'experts techniques qui réalisent des évaluations. Il est également prévu de dispenser une formation aux organismes nationaux d'ETS, pour garantir que les États membres moins expérimentés répondent aux exigences en la matière. Cet élément n'est toutefois pas mentionné expressément dans le texte de la proposition.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>

⁽¹⁰⁾ Les économies de coûts associées aux évaluations communes (Agence exécutive pour la recherche, REA) sont susceptibles d'atteindre 2,67 millions d'EUR par an.

⁽¹¹⁾ Le coût total de l'option privilégiée a été estimé à environ 16 millions d'EUR.

6.3. Au total, les dépenses de soins de santé dans l'Union européenne, publiques et privées, s'élèvent à environ 1 300 milliards d'EUR par an⁽¹²⁾, dont 220 milliards pour les produits pharmaceutiques⁽¹³⁾ et 100 milliards pour les dispositifs médicaux⁽¹⁴⁾. En moyenne, elles représentent donc quelque 10 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne⁽¹⁵⁾.

6.4. Le CESE adhère à l'affirmation selon laquelle les dépenses de santé sont susceptibles de s'accroître dans les années à venir, compte tenu, notamment, du vieillissement de la population européenne, de l'augmentation des maladies chroniques et du recours à de nouvelles technologies complexes, tandis que, dans le même temps, les États membres sont soumis à de plus en plus de contraintes budgétaires.

6.5. Le CESE estime en outre que ces évolutions exigeront des États membres qu'ils renforcent encore davantage l'efficacité des budgets de la santé en mettant l'accent sur les technologies efficaces tout en préservant les incitations à l'innovation⁽¹⁶⁾.

6.6. Le CESE serait favorable à ce qu'il soit fait recours à des incitants fiscaux dans certains pays, ainsi qu'à une éventuelle révision à la hausse du seuil «de minimis» en matière d'aides d'État. L'on pourrait notamment envisager la possibilité de relever le montant actuel de ce plafond, de 200 000 EUR, afin de le porter à 700 000 EUR au moins pour les PME actives dans le domaine de la santé, de l'assistance sociale et des soins médico-pharmaceutiques, tout en imposant aux entreprises concernées des exigences de qualité supplémentaires, comme d'établir des projets nécessitant la collaboration de plusieurs d'entre elles, de réaliser des investissements dans la recherche et l'innovation ou d'être des sociétés qui réinvestissent en interne la totalité des profits qu'elles réalisent. Il serait possible d'utiliser ces dispositions afin d'encourager les PME et les entreprises de l'économie sociale à investir davantage dans la recherche, l'innovation et le développement de coopérations en réseau⁽¹⁷⁾. Le CESE estime aussi que les États membres devraient soutenir et financer des idées et initiatives pertinentes proposées par de jeunes entreprises.

6.7. Le CESE considère que le financement public revêt une haute importance pour l'ETS, et que l'on pourrait certainement le renforcer en menant des travaux conjoints en coopération et en évitant de doubler les efforts. Selon les estimations, chaque ETS réalisée dans un pays coûte environ 30 000 EUR aux organismes nationaux et 100 000 EUR au secteur de la santé⁽¹⁸⁾. En supposant que dix États membres procèdent à une ETS pour la même technologie et que ces travaux soient remplacés par un rapport conjoint, il serait possible d'économiser jusqu'à 70 % de ces sommes, quand bien même l'on prend pour hypothèse que le coût d'une évaluation commune est trois fois plus élevé que celui d'un rapport national unique, du fait de besoins de coordination accrus. Ce sont là autant de moyens qui pourront être soit économisés, soit redéployés vers d'autres activités en rapport avec l'ETS. Cependant, vu le coût très élevé demandé pour les nouvelles technologies, il est indispensable que l'ETS utilisée par un État membre pour décider du remboursement d'une technologie s'articule avec son arsenal thérapeutique au niveau national. Pour les traitements oncologiques, par exemple, qui excèdent généralement un coût de 100 000 EUR par patient, une évaluation clinique inadaptée aura un coût très supérieur aux montants économisés grâce à l'évaluation commune. Il convient naturellement de signaler que la Coalition européenne des patients atteints du cancer (ECPC) salue la proposition à l'examen et souligne qu'«en évitant la duplication des efforts, les

⁽¹²⁾ Données Eurostat, figurant dans le document de travail des services de la Commission «L'industrie pharmaceutique, un secteur stratégique pour l'économie européenne», direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (GROW), 2014.

Eurostat, dépenses des prestataires de soins de santé, pour tous les États membres, données datant de 2012 ou les plus récentes à être disponibles. Pour l'Irlande, l'Italie, Malte et le Royaume-Uni, ces chiffres sont complétés par les données sur la santé de l'Organisation mondiale de la santé (au taux de change annuel de la Banque centrale européenne).

⁽¹³⁾ Données Eurostat tirées du document de travail de la DG GROW «Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy» (L'industrie pharmaceutique: un secteur stratégique pour l'économie européenne), 2014.

⁽¹⁴⁾ Communication sur «Des dispositifs médicaux et des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro sûrs, efficaces et innovants dans l'intérêt des patients, des consommateurs et des professionnels de la santé» [COM(2012) 540 final]. Estimation réalisée par la Banque mondiale, EDMA, Espicom et Eucomed.

⁽¹⁵⁾ Commission européenne. Fiche thématique du semestre européen: Santé et systèmes de santé, 2015. Direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN), «COST-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU» (Politiques de maîtrise des coûts des dépenses pharmaceutiques publiques dans l'Union européenne), 2012. Voir aussi http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf

⁽¹⁶⁾ Direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN), «Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU» (Politiques de maîtrise des coûts des dépenses pharmaceutiques publiques dans l'UE), 2012.

⁽¹⁷⁾ Actuellement, le règlement (UE) n° 1407/2013 fixe un plafond de 200 000 EUR sur trois ans pour les aides d'États dont l'octroi peut être autorisé au bénéfice des entreprises, y compris sous la forme d'allègements fiscaux. Pour faire face à la crise économique, l'Union européenne a relevé provisoirement ce plafond à 500 000 EUR en 2008, dans le cadre de son action de «plan de relance». Il conviendrait de reconnaître que la demande croissante de services de santé, en particulier pour ce qui est des personnes dépendantes, constituerait l'un des principaux postes de dépenses pour les systèmes de soins de santé des États membres et que, par conséquent, il serait judicieux de prévoir un régime spécifique pour l'octroi d'incitants et d'aides en la matière, en particulier pour les entreprises qui sont actives dans la fourniture de prestations d'aide sociale au niveau local.

⁽¹⁸⁾ Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), «The 2015 Ageing report» (Rapport 2015 sur le vieillissement), 2015. OCDE, 2015, «Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges».

évaluations cliniques communes devenues obligatoires élimineront les risques d'aboutir à des résultats divergents et réduiront ainsi au maximum les retards dans l'accès aux nouvelles thérapies»⁽¹⁹⁾. Par ailleurs, l'Association internationale de la mutualité (AIM), union internationale des acteurs non gouvernementaux prestataires de soins de santé, se félicite de constater que la Commission propose d'établir au niveau de l'Union européenne un régime plus durable de coopération en matière d'ETS. Elle craint cependant qu'en instituant une seule évaluation clinique dans l'Union, le nouveau système n'incite à réaliser ces ETS le plus brièvement possible, et ne risque ainsi de porter atteinte à la qualité des soins et à leur sûreté⁽²⁰⁾.

6.8. Étant donné que l'incidence financière de la proposition ne doit se faire sentir qu'à partir de 2023, la contribution à imputer sur le budget de l'Union après 2020 sera examinée dans le contexte de la préparation des propositions de la Commission concernant le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) et dépendra de l'issue des négociations sur le CFP portant sur la période postérieure à 2020.

6.9. Face à des intérêts économiques gigantesques, le secteur des technologies de la santé est exposé aux conflits d'intérêts. Il est de la plus haute importance que l'ETS soit organisée de manière objective, indépendante et transparente.

7. Quelle sera l'incidence sur les PME et les microentreprises?

7.1. La proposition est pertinente pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont très importantes dans le secteur des dispositifs médicaux, comme indiqué dans le paragraphe 4.2. En revanche, il n'est pas prévu de dispositions particulières pour les microentreprises, car celles-ci ne devraient pas jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne la mise sur le marché de nouvelles technologies de la santé. Le CESE estime que la proposition devrait bénéficier aux PME et aux entreprises de l'économie sociale qui sont actives dans le secteur, étant donné qu'elle diminuera les contraintes administratives et les coûts de mise en conformité qui pèsent actuellement sur elles à cause de la nécessité d'introduire plusieurs dossiers pour satisfaire aux différentes exigences nationales en matière d'ETS, mais il désapprouve qu'elles ne fassent pas l'objet de dispositions spécifiques. En particulier, les évaluations cliniques et consultations scientifiques communes prévues par la proposition devraient augmenter la prévisibilité des affaires pour l'industrie. Il s'agit d'une évolution particulièrement significative pour les PME et les entreprises sociales, qui ont généralement un portefeuille de produits moins fourni et des ressources et capacités spécialisées plus limitées dans le domaine de l'ETS. Il convient de noter que la proposition ne prévoit pas de redevances pour les évaluations cliniques et consultations scientifiques communes, un facteur qui revêt également une grande importance du point de vue de l'emploi, dans le contexte de la lutte contre le chômage. L'amélioration de la prévisibilité des affaires, qui résultera des actions communes menées en matière d'ETS à travers l'Union, devrait avoir un effet positif sur la compétitivité du secteur des technologies de la santé de l'Union. L'infrastructure informatique prévue par la proposition est basée sur des outils informatiques ordinaires (par exemple pour les bases de données, l'échange de documents et la publication par l'internet), s'appuyant sur des outils déjà développés par les actions communes de l'EUnetHTA.

7.2. Un incitant financier très important pour les PME pourrait être de les encourager à prendre part, au-delà de 2020, à des programmes européens de financement du développement au titre des cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN). Les programmes actuels des CRSN pour la période 2014-2020 comportent des dispositions spécifiques en matière de recherche et de développement visant à lutter contre la pauvreté et le chômage.

7.2.1. Le CESE estime qu'il conviendrait non seulement de maintenir ces programmes, mais de les étendre dans le cadre plus large des principes de la proposition de règlement et d'en faire un outil stimulant la recherche et le développement, ainsi que l'esprit d'innovation. La proposition est muette en ce qui concerne les pays tiers mais le CESE est d'avis que dans son cadre, il ne faudra pas exclure une coopération avec ceux pour lesquels existe une convention bilatérale. En dernière analyse, tout dépend de l'utilisateur final et des choix qu'il effectue.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

Avis du Comité économique et social européen sur

la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée»

[COM(2018) 20 final — 2018/0005(CNS)]

la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises»

[COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS)]

la «Proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée»

[COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS)]

et 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'obligation de respecter un taux normal minimal»

[COM(2017) 783 final — 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
Base juridique	Article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	26.3.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	198/5/10

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) salue la proposition de la Commission et recommande aux États membres de l'adopter et de la mettre rapidement en œuvre, étant donné que le morcellement excessif du régime de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au niveau du marché intérieur dresse des obstacles non justifiés pour le développement des petites entreprises.

1.2. Le CESE adhère à l'objectif de la Commission que le consommateur final soit le bénéficiaire des mesures contenues dans le train de mesures à l'examen. Il considère toutefois que les taux réduits et les exonérations appliquées en vertu de l'article 98, paragraphes 1 et 2, de la proposition de directive 2018/0005 (CNS), doivent s'appliquer prioritairement dans la perspective de réaliser, de manière cohérente, un objectif d'intérêt général. Des visées de ce genre sont poursuivies, dans certains cas, par des organismes intermédiaires, comme des services d'aide sociale ou d'éducation, qui ne sont pas des consommateurs finaux. De même, le CESE juge que le système devrait être ouvert non seulement aux microentreprises mais aussi aux petites et moyennes entreprises, grâce au relèvement des seuils prévus.

1.3. Le CESE marque son accord avec la proposition de la Commission de dresser une «liste négative» de produits et services auxquels ne s'appliquent pas les réductions prévues dans le projet de directive mais il fait observer que ladite liste ne peut entraîner une restriction indue de la liberté des États membres de fixer des taux réduits pour certains produits d'intérêt général. Les États membres doivent également être autorisés à continuer d'appliquer des taux réduits à des produits qui sont déjà soumis à des taux réduits en vertu des dérogations existantes prévues par la directive 2006/112/CE en vigueur.

1.4. La Commission considère qu'il conviendrait que le régime de taux réduits ne s'applique pas aux biens et services qui constituent des entrées intermédiaires. Le CESE estime que cette approche donne lieu à des problèmes d'interprétation pour ce qui concerne, par exemple, la gestion de services complexes, en particulier ceux fournis par les réseaux et grappes d'entreprises et les consortiums. De ce fait, elle peut susciter des lectures ambiguës, quand un service presté par une entreprise au sein d'un groupe est payé à l'entreprise-mère, qui le refacture ultérieurement à celle-là même qui l'avait effectué. Si, dans un tel cas de figure, le taux préférentiel n'est pas appliqué, il en résulte une augmentation des coûts qui, en fin de compte, touchera l'utilisateur final, fût-ce de manière indirecte.

1.5. Le CESE estime que les objectifs ambitieux définis par la Commission dans ce train de mesures réglementaires ne pourront être atteints que dans la mesure où les États membres déploieront les efforts nécessaires pour adopter le système définitif de TVA dans un laps de temps raisonnable.

1.6. Le CESE est d'accord avec la Commission quand elle propose d'autoriser les États membres à utiliser deux taux réduits atteignant au moins 5 %, ainsi qu'un autre de moins de 5 %, et il considère qu'il conviendrait de les appliquer à certaines classes de produits et de services, comme le font certains États membres. Le CESE recommande aux États membres de maintenir les réductions qui sont actuellement appliquées à certaines classes de produits ou services d'intérêt général. Par ailleurs, il estime que les États membres devraient proposer une liste de biens et de services auxquels des taux réduits peuvent s'appliquer pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) à accéder au marché intérieur. Il serait également opportun d'envisager la réalisation d'une étude approfondie sur la possibilité d'appliquer aux articles de luxe des taux de TVA plus élevés.

1.7. Le Comité souhaite attirer l'attention des États membres sur des aspects importants du régime de TVA appliqué aux organisations et associations qui couvrent le domaine de l'assistance aux personnes défavorisées. La plupart du temps, elles ne peuvent pas récupérer des montants importants en raison de la TVA, ce qui réduit considérablement leur capacité à fournir une assistance aux personnes appartenant à des groupes défavorisés. C'est la raison pour laquelle le Comité recommande aux institutions européennes et aux États membres d'exonérer ces organisations de la TVA. Le CESE estime également que les avocats *pro bono* ou *pro deo* ne devraient pas être soumis au régime de la TVA, à condition de ne pas (ou peu) générer de revenus pour ces avocats.

1.8. Le CESE recommande aux États membres de consacrer les ressources requises, humaines, financières et logistiques, aux instances chargées de lutter contre le phénomène des infractions en matière de TVA, afin de garantir que les dispositions du règlement soient dûment mises en œuvre, comme la Commission l'a proposé. De même, il juge utile que les États membres examinent la possibilité de mieux utiliser les technologies numériques pour lutter contre les fraudes en matière de TVA, ainsi que pour encourager l'adhésion spontanée à une meilleure transparence de la législation européenne en matière de TVA.

2. La proposition de la Commission européenne

2.1. En avril 2016, la Commission européenne a publié un plan d'action⁽¹⁾ sur la modernisation du système européen de TVA. Le dispositif qu'elle suggère contient trois propositions de directive⁽²⁾ et une proposition de règlement⁽³⁾, poursuivant la mise en œuvre du plan.

2.2. Les trois propositions de directive suggèrent de modifier la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Les changements proposés concernent le régime particulier des petites entreprises, les taux minimaux de TVA et le respect du taux normal minimal.

2.3. Les règles européennes en matière de TVA remontent à plus de vingt ans et sont fondées sur le principe de l'origine. La Commission souhaite les moderniser, afin d'instaurer, pour les échanges transfrontières de biens entre entreprises, un système définitif de TVA qui devrait se fonder sur la taxation dans l'État membre de destination.

2.4. La proposition de la Commission vise à établir une égalité de traitement entre les États membres, en prévoyant la possibilité, pour la TVA, d'un seul taux réduit sans seuil minimum obligatoire et de deux autres atteignant au moins 5 %. De même, la Commission propose de maintenir le taux normal à un niveau minimum de 15 %.

2.5. La Commission considère qu'il conviendrait que le régime de taux réduits ne s'applique pas aux biens et services qui, dans les échanges intra-Union, constituent des entrées intermédiaires. De même, elle suggère que les dispositions reprises dans le train de mesures à l'examen bénéficient au consommateur final.

⁽¹⁾ Plan d'action sur la TVA — Vers un espace TVA unique dans l'UE — L'heure des choix [COM(2016) 148 final].

⁽²⁾ 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'obligation de respecter un taux normal minimal [COM(2017) 783 final].

⁽³⁾ Proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [COM (2017) 706 final].

2.6. La proposition de règlement préconise de modifier le règlement (UE) n° 904/2010, qui contient des mesures renforçant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Parmi les principaux changements prônés figurent les échanges d'information sans demande préalable, les audits conjoints, les modalités des procédures de remboursement de la TVA en faveur des assujettis non établis dans l'État membre de remboursement, le renforcement d'Eurofisc, qui serait doté de moyens pour mener des analyses conjointes des risques et aurait la possibilité de coordonner les enquêtes et de coopérer avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et Europol, pour divulguer les cas graves de fraude, et avec le Parquet européen, ainsi que la mise à jour des conditions régissant l'échange d'informations, et le partage entre les autorités fiscales des informations sur les régimes douaniers 42 et 63 et sur l'immatriculation des véhicules⁽⁴⁾.

3. Observations générales et particulières

3.1. Eu égard au morcellement excessif que le régime de la TVA présente au niveau des États membres et à son inefficacité en ce qui concerne les possibilités de fraude, mais aussi aux obstacles qu'il dresse devant les petites entreprises pour leurs opérations en matière de commerce et d'investissements, le CESE salue la proposition de la Commission et recommande aux États membres de l'adopter et de la mettre en œuvre rapidement.

3.2. La Commission considère qu'il conviendrait que le régime de taux réduits ne s'applique pas aux biens et services qui constituent des entrées intermédiaires. Le CESE estime cependant que cette approche donne lieu à des problèmes d'interprétation pour ce qui concerne, par exemple, la gestion de services complexes, en particulier ceux fournis par les réseaux et grappes d'entreprises et les consortiums. De ce fait, elle peut susciter des lectures ambiguës, quand un service presté par une entreprise au sein d'un groupe est payé à l'entreprise-mère, qui le refacture ultérieurement à celle-là même qui l'avait effectué. Si, dans un tel cas de figure, le taux préférentiel n'est pas appliqué, il en résulte une augmentation des coûts qui, en fin de compte, touchera l'utilisateur final, fût-ce de manière indirecte.

3.3. La Commission propose qu'à l'avenir, le dispositif de la TVA soit fondé sur le principe du pays de destination. Le CESE estime que cette démarche devrait poser un jalon important sur la voie du système européen définitif en matière de TVA et il l'encourage, elle et les États membres, à accélérer le processus et à clarifier la définition des différents biens et services.

3.4. La Commission propose de maintenir à 15 % le niveau minimal du taux normal de la TVA. Le CESE souhaite faire observer que dans la majeure partie des pays de l'Union européenne, la TVA représente une des principales sources de recettes du budget de l'État, et il soutient dès lors la proposition de la Commission.

3.5. Pour une majorité d'entre eux, les États membres appliquent des taux réduits de TVA pour les denrées alimentaires, les médicaments ou les livres, ainsi que pour des services essentiels, tels que les soins ou l'aide sociale. Le CESE est d'accord avec la Commission quand elle propose d'autoriser les États membres à utiliser deux taux réduits atteignant au moins 5 %, ainsi qu'un autre de moins de 5 %, et il considère qu'il conviendrait de les appliquer à certaines classes de produits et de services, comme le font certains États membres. Le recours à ces taux réduits accentue la nécessité de fournir des informations aux PME qui sont également actives en dehors de leur marché domestique. Il serait également opportun d'envisager la réalisation d'une étude approfondie sur la possibilité d'appliquer aux articles de luxe des taux de TVA plus élevés.

3.6. La Commission fait valoir que dans le cadre du nouveau régime, fondé sur le principe du pays de destination, des distorsions de concurrence pourraient apparaître pour certains services ou produits. Pour y remédier, elle propose d'établir, sur la base de la classification statistique, une «liste négative» des produits et services pour lesquels le taux normal de TVA est d'application. Tout en entérinant la proposition de la Commission et en soulignant que les États membres sont tenus de respecter cette liste, le CESE tient à faire observer qu'il importe que son établissement ne restreigne pas indûment la marge de manœuvre dont disposent les États membres s'agissant de fixer des taux réduits pour certains produits d'intérêt général. Les États membres doivent également être autorisés à continuer d'appliquer des taux réduits à des produits qui sont déjà soumis à des taux réduits en vertu des dérogations existantes prévues par la directive 2006/112/CE en vigueur. La liste négative proposée par la Commission (annexe III bis) devrait donc tenir compte des réglementations qui ont fait leurs preuves dans les États membres. En tout état de cause, il devrait être clair que ce taux réduit de TVA peut être maintenu pour la fourniture de services à forte intensité de main-d'œuvre, notamment par les PME.

3.7. Considérant que le nouveau système de TVA applicable aux petites entreprises que propose la Commission a pour effet de les aider, en leur permettant d'exploiter les perspectives ouvertes par le marché unique, le CESE est d'avis que les plafonds proposés à l'article 284, paragraphe 1, et à l'article 284, paragraphe 2, point a), devraient être mieux corrélés au volume de chiffre d'affaires défini par l'article 280 bis, paragraphe 1. En d'autres termes, si la proposition de la Commission établit à 85 000 EUR le chiffre d'affaires annuel en dessous duquel les microentreprises peuvent bénéficier des exonérations prévues dans la directive proposée, le plafond pour le volume des ventes transfrontières est quant à lui de 100 000 EUR, si

⁽⁴⁾ Pour de plus amples informations, on consultera <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> et http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_fr.htm

bien que le régime proposé s'applique plutôt aux microentreprises. Le CESE est d'avis que les plafonds devraient être fixés de telle manière que les PME soient également couvertes par ce nouveau régime. De même, il serait souhaitable que les mesures destinées aux PME puissent valoir aussi pour les entreprises d'économie sociale, en particulier quand elles dispensent des services d'assistance en matière sociale et éducative. Par ailleurs, le CESE estime qu'il y a lieu de prévoir des mesures supplémentaires pour que les PME puissent elles aussi bénéficier de la réduction des charges administratives qui, dans le régime proposé par la Commission, ne s'applique qu'aux microentreprises.

3.8. Le CESE juge que pour favoriser l'accès des PME au marché intérieur de l'Union européenne, les États membres devraient élaborer une liste de produits et de services auxquels s'appliquent des taux réduits de TVA. Il conviendrait qu'elle soit mise à disposition des acteurs économiques dans l'ensemble de l'Europe.

3.9. Le CESE marque son accord avec les simplifications proposées par la Commission pour les obligations qui incombent aux entreprises en matière d'immatriculation et de déclaration et il estime qu'elles les aideront à se développer plus rapidement et faciliteront leur accès au marché unique.

3.10. En conséquence, s'il marque son accord avec l'objectif de la Commission voulant que les dispositions reprises dans le train de mesures à l'examen bénéficient au consommateur final, le CESE considère cependant que les taux réduits et les exonérations appliquées en vertu de l'article 98, paragraphes 1 et 2, de la proposition de directive 2018/0005 (CNS), doivent s'appliquer prioritairement dans la perspective de réaliser de manière cohérente un objectif d'intérêt général. Des visées de ce genre sont poursuivies, dans certains cas, par des organismes intermédiaires, comme des services d'aide sociale ou d'éducation, qui ne sont pas des consommateurs finaux. Par ailleurs et afin de faciliter à tous l'accès à la défense juridique, il est important de prévoir un taux de TVA réduit pour les services offerts par les avocats aux publics défavorisés en matière de défense juridique.

3.11. Le CESE reconnaît que les réglementations incluses dans le deuxième paquet ne couvrent pas de manière exhaustive le domaine de la TVA. Toutefois, le Comité souhaite attirer l'attention des États Membres sur des aspects importants du régime de TVA appliqué aux organisations et associations qui couvrent le domaine de l'assistance aux personnes défavorisées. La plupart du temps, elles ne peuvent pas récupérer des montants importants en raison de la TVA, ce qui réduit considérablement leur capacité à fournir une assistance aux personnes appartenant à des groupes défavorisés.

3.12. Comme date-butoir pour la transposition de la directive, la Commission propose l'année 2022. Le CESE lui recommande, ainsi qu'aux États membres, d'envisager un délai de mise en œuvre plus court, étant donné qu'avec le nouveau régime, les activités des entreprises seront facilitées et qu'elles bénéficieront de plus larges perspectives au niveau du marché unique. Il propose que la Commission lance, en coopération avec les États membres, une grande campagne d'information pour faire connaître le nouveau régime de TVA et ses exigences.

3.13. Vu que pour l'année 2015, le total des pertes enregistrées par les États membres en matière de perception de la TVA s'est élevé à 152 milliards d'EUR, le CESE marque son assentiment concernant les mesures préconisées par la Commission dans sa proposition de règlement touchant à la coopération administrative. Dès lors qu'aux côtés d'Eurofisc, l'OLAF et le Parquet européen seront associés aux enquêtes sur les fraudes à la TVA lors d'opérations transfrontières, la capacité de détection des manœuvres au niveau des États membres se trouvera améliorée.

3.14. Le CESE recommande aux États membres de consacrer les ressources requises, humaines, financières et logistiques, aux instances chargées de lutter contre le phénomène des infractions en matière de TVA, afin de garantir que les dispositions du règlement soient dûment mises en œuvre, comme la Commission l'a proposé. De même, il juge utile que les États membres examinent la possibilité de mieux utiliser les technologies numériques pour lutter contre les fraudes en matière de TVA et améliorer le respect spontané des dispositions en vigueur.

3.15. Le CESE rappelle avoir proposé la création d'un forum ⁽⁵⁾ qui assurerait un échange de bonnes pratiques en matière de perception des recettes et détecterait les possibilités qui existent pour développer les capacités administratives des États membres aux fins de la lutte contre les fraudes à la TVA dans le domaine des opérations transfrontières, tout en améliorant le fonctionnement du marché intérieur. Il conviendrait que la Commission constitue cette enceinte.

3.16. Le CESE fait observer que les objectifs ambitieux définis par la Commission dans ce train de mesures réglementaires ne pourront être atteints que dans la mesure où les États membres déploieront les efforts nécessaires pour adopter le système définitif de TVA dans un laps de temps raisonnable.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Voir l'avis ECO/442 du CESE sur le paquet de réforme de la TVA (I) (non encore paru au Journal officiel).

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne

[COM(2017) 797 final — 2017/0355 (COD)]

(2018/C 283/06)

Rapporteur: **Christian BÄUMLER**

Corapporteuse: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Consultation	Saisine du Conseil de l'Union européenne: 10.1.2018 Saisine du Parlement européen: 18.1.2018
Base juridique	Article 153, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	25.4.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	164/22/9

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient les efforts déployés par la Commission en vue de rendre les conditions de travail de tous les travailleurs, en particulier ceux occupant des emplois atypiques, plus transparentes et prévisibles, et estime qu'ils constituent une avancée concrète sur la voie de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

1.2. Le CESE déplore qu'il n'ait pas été possible de revoir et de mettre à jour la directive relative à la déclaration écrite (directive 91/533/CEE) dans le cadre du dialogue social. Il souligne le rôle spécifique qui incombe aux partenaires sociaux pour définir des conditions de travail transparentes et prévisibles au moyen du dialogue social et de la négociation collective, dans le respect de la diversité des États membres et des pratiques nationales.

1.3. Le CESE attire également l'attention sur les constatations du rapport REFIT, qui souligne que la directive 91/533/CEE apporte toujours une valeur ajoutée manifeste, remplit son objectif, demeure un élément important de l'acquis et reste pertinente pour toutes les parties concernées. Des faiblesses ont cependant été détectées concernant son efficacité, son champ d'application personnel et sa mise en œuvre.

1.4. Certains États membres ont relevé les défis posés par les emplois atypiques et ont instauré des mesures protectrices en recourant à des conventions collectives, au dialogue social ou à l'adoption de législations en vue de garantir des conditions de travail équitables et des transitions vers des parcours professionnels variés sur les marchés du travail, et le CESE s'en félicite expressément. Il convient que la Commission établisse clairement que ces types de protection devraient être garantis, dans le plein respect de l'autonomie des partenaires sociaux.

1.5. Le CESE comprend les objectifs de la proposition de directive de la Commission relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, qui devrait apporter une meilleure protection aux travailleurs, en particulier ceux qui occupent des emplois atypiques. Le CESE fait observer que seule une proposition équilibrée, juridiquement irréprochable, dépourvue de toute ambiguïté et dûment motivée sera à même d'assurer la convergence nécessaire et de garantir une application cohérente, sur le marché de l'emploi européen, des obligations qui résulteront de la directive proposée.

1.6. Le CESE reconnaît la situation particulière des personnes physiques qui agissent en qualité d'employeurs et des microentreprises et petites entreprises, qui peuvent ne pas disposer des mêmes ressources que les entreprises moyennes ou de grande taille pour remplir les obligations qui leur incombent en vertu de la directive proposée. Par conséquent, il recommande que la Commission européenne et les États membres prévoient pour elles une assistance et un soutien appropriés afin de les aider à respecter ces obligations. L'utilisation de lettres types et de modèles, comme la proposition le prévoit déjà, constitue un bon exemple, et d'autres mesures concrètes devraient être envisagées.

1.7. Afin d'assurer l'effectivité des droits prévus par le droit de l'Union, il conviendrait que le champ d'application personnel de la directive relative à la déclaration écrite fasse l'objet d'une mise à jour pour tenir compte des évolutions sur le marché du travail, tout en prenant en considération les pratiques nationales. La Commission fait valoir que dans sa jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne a établi, s'agissant de déterminer le statut d'un travailleur, des critères qui sont appropriés pour délimiter ce champ d'application. La définition du terme «travailleur» repose sur ces critères. La Commission devrait envisager la publication de lignes directrices afin d'aider les employeurs à remplir leurs obligations et de sensibiliser les travailleurs, pour réduire, ce faisant, le risque de contentieux.

1.8. Le CESE souligne que les États membres doivent être en mesure de déterminer, dans le cadre du dialogue social, qui entre dans le champ d'application du concept de «travailleur», mais que cette opération doit se faire à la lumière de l'objectif de la directive, qui est de «promouvoir un emploi plus sûr et plus prévisible tout en garantissant la capacité d'adaptation du marché du travail et en améliorant les conditions de travail». Il souligne en outre que les travailleurs domestiques, les gens de mer et les pêcheurs devraient dès lors relever de son champ d'application. Les conditions de travail des gens de mer font déjà l'objet d'une réglementation très détaillée au moyen de l'accord conclu par les partenaires sociaux européens concernant la convention du travail maritime de l'OIT de 2006, annexé à la directive 2009/13/CE du Conseil.

1.9. Le CESE relève que le critère choisi pour la définition du travailleur, à savoir quelqu'un qui se trouve sous la direction d'une autre personne, pourrait avoir pour effet d'en exclure ceux qui travaillent dans le cadre de plates-formes. Il recommande donc une clarification supplémentaire afin que ces travailleurs puissent également bénéficier de la protection de la directive. Le CESE estime toutefois que les travailleurs utilisant des plates-formes et qui exercent dans les faits des professions libérales ou sont indépendants devraient être exclus du champ d'application de la directive.

1.10. S'agissant de définir l'employeur, le CESE estime que le champ d'application personnel de la directive devrait être clarifié, car il manque actuellement de précision.

1.11. Le CESE est favorable à la version revue de l'obligation de communiquer certaines informations aux travailleurs concernant leurs conditions de travail lorsqu'une relation de travail débute ou est modifiée, ainsi qu'à la clarification apportée pour préciser que cette communication doit avoir lieu au plus tard quand ladite relation débute ou est effectivement modifiée. Le CESE reconnaît qu'il peut exister des motifs opérationnels justifiés pour autoriser une flexibilité limitée dans le cas des micro-entreprises et petites entreprises, pour autant que l'on veille à ce que les travailleurs soient informés de leurs conditions de travail dès que possible avant le début de la relation d'emploi.

1.12. Le CESE note que la proposition permet aux partenaires sociaux de conclure des conventions collectives qui dérogent aux prescriptions minimales en matière de conditions de travail. Il exprime son accord sur ce point, à condition que les objectifs de la directive soient atteints et que la protection générale des travailleurs soit d'un niveau acceptable et ne s'en trouve pas fragilisée.

1.13. Le CESE est d'avis que le travail à la demande ne peut constituer une forme d'emploi viable sans une période de référence et un préavis appropriés. Le Comité préconise que les contrats qui instaurent du travail à la demande garantissent un certain nombre d'heures ou la rémunération correspondante.

1.14. Le CESE approuve les dispositions relatives aux exigences minimales en matière de conditions de travail, notamment en ce qui concerne la durée de la période d'essai, les restrictions touchant à l'interdiction d'avoir un emploi en parallèle, la prévisibilité minimale de travail, la transition vers une autre forme d'emploi lorsqu'elle existe, et la fourniture de formations gratuites lorsqu'elles sont nécessaires pour que le travailleur puisse s'acquitter de ses tâches. Il préconise toutefois de clarifier certains aspects, en recommandant que la responsabilité soit laissée au niveau national conformément aux pratiques juridiques et en matière de dialogue social en vigueur dans les différents États membres.

1.15. Le CESE estime que pour garantir l'application effective de la directive, il est judicieux de protéger les travailleurs contre tout licenciement ou toute autre mesure d'effet équivalent qu'ils subiraient pour avoir invoqué leurs droits en vertu de la directive. Dans ces circonstances, il est raisonnable que l'employeur puisse être tenu, à la demande d'un travailleur, de justifier par écrit les motifs du licenciement.

1.16. La proposition de règlement prévoit des instruments propres à sanctionner le non-respect des obligations d'information découlant de la directive à l'examen. Dans un de ses avis antérieurs, le CESE avait mis le doigt sur cette déficience et demandé qu'il y soit remédié. Il estime que les sanctions, quand elles sont justifiées, doivent concorder avec l'intensité du dommage subi par le travailleur. Le CESE apprécie la disposition de l'article 14, paragraphe 1, qui accorde à l'employeur un délai de quinze jours pour combler les lacunes dans l'information requise.

1.17. La proposition fixe des normes minimales de convergence et il est important que les travailleurs qui jouissent actuellement de droits matériels plus étendus n'aient pas à craindre de détérioration de leur situation quand le texte sera mis en œuvre. Par conséquent, le CESE se félicite de la prescription explicite de non-régression contenue dans la proposition. Le Comité recommande cependant, qu'en plus de donner la garantie qu'il n'y aura pas de détérioration du niveau global de protection, la directive établisse également de manière plus explicite qu'il ne devrait pas y avoir de détérioration des conditions dans les différents domaines qu'elle couvre.

2. Contexte de la proposition

2.1. La proposition d'une directive 2017/0355 (COD) «relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne» a été conçue pour remplacer l'actuelle directive 91/533/CEE du Conseil du 14 octobre 1991 «relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail» («directive relative à la déclaration écrite»), ainsi que pour compléter d'autres directives européennes en vigueur.

2.2. La proposition s'appuie en l'occurrence sur la base juridique que constitue l'article 153, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que sur les résultats d'une évaluation du droit de l'Union européenne en vigueur effectuée au titre de REFIT. Le rapport REFIT afférent constate que la directive apporte une valeur ajoutée manifeste, qu'elle remplit son objectif, qu'elle demeure un élément important de l'acquis et que de l'avis de toutes les parties concernées, elle reste pertinente. Des faiblesses ont cependant été détectées concernant son efficacité, son champ d'application personnel et sa mise en œuvre.

2.3. Le coût de délivrance d'une déclaration écrite nouvelle ou révisée devrait être compris entre 18 et 153 EUR pour les PME et entre 10 et 45 EUR pour les grandes entreprises. Les entreprises supporteraient aussi des coûts ponctuels pour se familiariser avec la nouvelle directive, s'élevant, en moyenne, à 53 EUR pour une PME et 39 EUR pour une grande entreprise. Les coûts liés à la réponse aux demandes de nouvelle forme d'emploi devraient être du même ordre que ceux qui découlent de la délivrance d'une nouvelle déclaration écrite.

2.4. Les employeurs prévoient quelques coûts indirects modérés (conseil juridique, révision des systèmes de fixation des horaires de travail, temps de gestion des ressources humaines, information du personnel, etc.). La perte de flexibilité ne sera que marginale, c'est-à-dire qu'elle ne concernera que la faible proportion d'employeurs qui recourent beaucoup aux formes d'emploi les plus souples.

2.5. Les 26 avril et 21 septembre 2017, la Commission a lancé deux phases de consultation des partenaires sociaux européens, portant sur l'orientation possible et le contenu d'une action de l'Union, conformément à l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les partenaires sociaux étaient partagés quant à la nécessité d'une action législative visant à réviser la directive 91/533/CEE. Comme il l'avait fait observer dans un avis antérieur, le CESE relève que ce sont au premier chef les partenaires sociaux qui, dans le cadre du dialogue social, devraient mener la négociation sur des conditions de travail transparentes et prévisibles⁽¹⁾, et il déplore qu'ils ne soient pas convenus d'entamer des négociations directes en vue de la conclusion d'un accord au niveau de l'Union.

2.6. La Commission note que le monde du travail a considérablement évolué depuis l'adoption de la directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (ci-après la «directive relative à la déclaration écrite»). Au fil des 25 dernières années, le marché du travail est devenu de plus en plus flexible. En 2016, un quart des contrats de travail concernaient des formes d'emploi «atypiques», et plus de la moitié des emplois créés au cours des dix dernières années sont «atypiques». En outre, la numérisation a favorisé l'émergence de nouvelles formes d'emploi.

2.7. Dans sa communication, la Commission relève que la flexibilité qui caractérise les nouvelles formes d'emploi s'est avérée être un puissant moteur de création d'emplois et de croissance du marché du travail. Depuis 2014, plus de 5 millions d'emplois ont été créés, dont près de 20 % se rattachent à des nouvelles formes d'emploi.

2.8. Cependant, la Commission a également reconnu que cette évolution a causé une certaine instabilité et accentué le manque de prévisibilité dans certaines relations de travail, cette observation s'appliquant tout spécialement aux travailleurs qui se trouvent dans des situations particulièrement précaires. Entre 4 et 6 millions de personnes sont employées sous des contrats intermittents et à la demande, et beaucoup d'entre elles ne savent pas vraiment quand et durant combien de temps elles vont travailler. Jusqu'à un million de personnes sont soumises à des clauses d'exclusivité qui leur interdisent de travailler pour un autre employeur. En revanche, la sixième enquête européenne sur les conditions de travail, menée en 2015, a montré que dans les 28 États membres de l'Union européenne, 80 % des travailleurs sont satisfaits de leurs conditions de travail.

⁽¹⁾ JO C 434 du 15.12.2017, p. 30.

2.9. Certains États membres ont relevé les défis posés par les emplois atypiques et ont instauré des mesures protectrices en recourant à des conventions collectives, au dialogue social ou à l'adoption de législations en vue de garantir des conditions de travail équitables et des transitions vers des parcours professionnels variés sur les marchés du travail, et le CESE s'en félicite expressément. La Commission devrait indiquer, dans ses considérants, qu'il y a lieu de respecter certaines formes de protection, par exemple celles existant en Belgique ou en Suède. Dans le contexte belge, par exemple, le régime en vigueur pour les emplois complémentaires dans différents secteurs est fondé sur le principe que les travailleurs concernés doivent déjà en avoir un à titre principal.

3. Observations générales

3.1. Dans ses avis sur le socle des droits sociaux⁽²⁾, le CESE a également encouragé les États membres et l'Union européenne à créer et à maintenir un cadre juridique favorable à l'adaptabilité, qui soit simple, transparent et prévisible, qui renforce les droits des salariés, leur respect et l'état de droit, et par lequel l'Union européenne puisse promouvoir un cadre juridique stable pour la négociation collective et le dialogue social lors de la mise en œuvre de la flexicurité. Le premier avis que le CESE a consacré au socle européen des droits sociaux⁽³⁾ a souligné que les conditions régissant le marché de l'emploi doivent favoriser des parcours professionnels nouveaux et plus variés. La vie professionnelle requiert différents modes de création d'emploi et différentes formes de travail. Il faut de ce fait mettre en place un environnement législatif adapté pour la protection de l'emploi, qui fixe un cadre pour des conditions de travail équitables et stimule l'embauche dans toutes les formes de contrats de travail.

3.2. Le CESE fait observer que l'emploi atypique peut avoir de lourdes conséquences pour les personnes comme pour la société. L'emploi précaire est susceptible, par exemple, d'entrer en conflit avec l'intention de fonder une famille ou d'acheter une maison, ou encore avec d'autres projets personnels. Il convient de rappeler que les jeunes, les femmes et les personnes issues de l'immigration sont particulièrement concernés par ces formes d'emploi. L'emploi atypique va souvent de pair avec un faible niveau de rémunération, qui impose, dans certains cas, d'octroyer des prestations sociales supplémentaires et a en outre une incidence négative sur les droits à la retraite, ainsi que sur le montant de la pension.

3.3. Le CESE adhère à l'objectif de la Commission, quand elle veut parvenir à ce que les marchés du travail novateurs et dynamiques qui sous-tendent la compétitivité de l'Union européenne s'inscrivent dans un cadre réglementaire qui offre une protection de base à tous les travailleurs, garantisse aux employeurs des gains de productivité à plus long terme et permette la convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail dans toute l'Union. Le CESE fait observer que seule une proposition équilibrée, juridiquement irréprochable, dépourvue de toute ambiguïté et dûment motivée sera à même d'assurer la convergence nécessaire et de garantir une application homogène, sur le marché de l'emploi européen, des obligations qui résulteront du volet du droit du travail applicable qui est en cours de discussion.

3.4. La Commission observe que dans l'Union européenne, le système réglementaire est devenu de plus en plus complexe. Elle estime que cette complexité aggrave ainsi le risque d'une concurrence reposant sur une dévalorisation des normes sociales, laquelle a des conséquences néfastes tant pour les employeurs, qui sont soumis à une pression concurrentielle intenable, que pour les États membres, privés de certaines recettes fiscales et cotisations de sécurité sociale. Le CESE apporte son soutien à l'objectif de la Commission de fixer des normes minimales pour les travailleurs employés sous des formules atypiques tout en respectant les systèmes juridiques et de dialogue social nationaux, en particulier pour protéger ceux qui ne sont pas couverts par des conventions collectives.

3.5. De l'avis du CESE, la proposition à l'examen fait partie des actions clés menées par la Commission dans la ligne du socle européen des droits sociaux, proclamé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne lors du sommet social pour une croissance et des emplois équitables qui s'est tenu à Göteborg le 17 novembre 2017. Ce texte offre une balise pour revenir à une convergence ascendante dans les normes sociales face aux réalités changeantes du monde du travail. La directive à l'examen est censée contribuer à la réalisation des principes du socle qui portent sur des «emplois sûrs et adaptables» et des «informations concernant les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement». Les vues divergent quant à la manière dont ces principes doivent effectivement être mis en œuvre. Certains considèrent que la proposition de la Commission constitue un grand pas dans la bonne direction, tandis que d'autres estiment qu'elle va plus loin qu'il ne faudrait.

3.6. En tout état de cause, le CESE souligne que le dialogue social et la négociation collective doivent rester les outils les plus importants pour définir des conditions de travail transparentes, prévisibles et décentes, et que la Commission européenne se doit de veiller à ne pas interférer avec ces processus ou les entraver.

⁽²⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 10, JO C 81 du 2.3.2018, p. 145.

⁽³⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 10.

4. Observations particulières

4.1. Champ d'application et définitions

4.1.1. En vertu de l'article premier, paragraphe 2, les droits minimaux institués dans la directive concernée s'appliquent à tous les travailleurs dans l'Union. Afin d'assurer l'effectivité des droits prévus par le droit de l'Union, il conviendrait que le champ d'application personnel de la directive relative à la déclaration écrite fasse l'objet d'une mise à jour pour tenir compte des évolutions sur le marché du travail, tout en tenant compte des pratiques nationales. La Commission fait valoir que dans sa jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne a établi, s'agissant de déterminer le statut d'un travailleur, des critères qui sont appropriés pour délimiter ce champ d'application. La définition du terme «travailleur» figurant à l'article 2, paragraphe 1, repose sur ces critères. Ils garantissent une mise en œuvre cohérente du champ d'application personnel de la directive, tout en laissant le soin aux juridictions et autorités nationales de l'appliquer à des situations spécifiques. Pour autant qu'ils remplissent ces critères, les travailleurs domestiques, les travailleurs à la demande, les travailleurs intermittents, les travailleurs effectuant un travail basé sur des «chèques», les travailleurs des plates-formes, les stagiaires et les apprentis pourraient entrer dans le champ d'application de ladite directive.

4.1.2. Le CESE indique que le critère choisi pour la définition du travailleur, à savoir quelqu'un qui se trouve sous la direction d'une autre personne, pourrait avoir pour effet d'en exclure ceux qui travaillent dans le cadre de plates-formes. Les considérants devraient donc préciser que des algorithmes peuvent avoir pour les travailleurs une valeur d'obligation au même titre que des instructions orales ou écrites. Il conviendrait que les utilisateurs de plates-formes qui sont de vrais indépendants n'entrent pas dans le champ d'application de la directive.

4.1.3. Le CESE souligne que les États membres et les partenaires sociaux doivent avoir la faculté de déterminer, dans le cadre du dialogue social, quelles sont les personnes qui entrent dans la catégorie des «travailleurs» mais que cet impératif doit s'interpréter à la lumière de l'objectif général de la directive, qui est d'améliorer les conditions de travail en favorisant un emploi plus sûr et plus prévisible tout en garantissant la capacité d'adaptation du marché du travail. La Cour de justice de l'Union européenne a mis en évidence, par exemple dans l'affaire C-393/10, O'Brien, que les États membres ne sauraient appliquer une réglementation nationale susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par une directive et, ainsi, de priver celle-ci de son effet utile.

4.1.4. Le CESE redoute que la définition de l'employeur qui figure actuellement dans la proposition ne soit source de confusion et de complication. En le définissant comme «une ou plusieurs personnes physiques ou morales qui est ou sont directement ou indirectement partie à une relation de travail avec un travailleur», elle introduit une nouvelle approche pour ce faire. Pour une relation de travail donnée, il n'existe généralement qu'un seul employeur. À cet égard, il importe de se référer à la législation nationale applicable.

4.1.5. Le CESE fait observer que la disposition dérogatoire prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 6, ouvre la porte à une inégalité de traitement injustifiable pour les travailleurs domestiques lorsqu'il s'agit de leur donner la possibilité d'accéder à de meilleures formules d'activité, de poursuivre leur formation, ou encore de faire valoir leurs droits. Ce traitement inégalitaire n'est pas correct et ne saurait être admis, vu la convention n° 189 de l'OIT sur les conditions de travail des travailleurs domestiques, que plusieurs pays de l'Union européenne ont désormais ratifiée et sont dès lors tenus d'appliquer.

4.1.6. Le CESE se félicite qu'aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 7, la directive devra s'appliquer aux gens de mer et aux pêcheurs. Concernant les conditions de travail des gens de mer, qui sont régies par la directive 2009/13/CE du Conseil, le CESE est d'avis qu'il conviendrait d'évaluer la compatibilité de la proposition de directive avec les spécificités de la profession maritime.

4.2. Obligation de fournir une information

4.2.1. Le CESE peut approuver que la proposition, en son article 4, paragraphe 1, oblige à informer le travailleur sur ses conditions de travail réelles dès qu'il entame sa relation de travail, s'agissant de la seule manière de garantir que les deux parties aient connaissance de leurs droits et devoirs respectifs quand ils nouent ce rapport d'emploi. Donner cette information à un stade ultérieur lèse unilatéralement le travailleur, qui, dans le cas de contrats de travail de courte durée, perd totalement la protection à laquelle il a droit. Le CESE reconnaît néanmoins qu'il peut y avoir des circonstances exceptionnelles qui peuvent empêcher des micro-entreprises ou petites entreprises de communiquer ces éléments dès le premier jour. Le CESE préconise que dans le cas de ces sociétés, il soit possible d'allonger brièvement cette échéance pour la fourniture d'information. Il reconnaît qu'étendre l'éventail des données à fournir pourrait être fastidieux pour les entreprises, en particulier celles de petite taille ou de la catégorie des petites entreprises et micro-entreprises. Aussi estime-t-il qu'il conviendrait d'apporter, notamment grâce aux associations de PME, une assistance et un soutien aux personnes physiques et à ces petites entreprises et micro-entreprises, afin de les aider à remplir leurs obligations au titre de la directive.

4.2.2. Au paragraphe 1 de son article 4, la proposition prévoit que le document contenant l'information relative à la relation de travail peut être transmis au travailleur par voie électronique, pour peu qu'il puisse y accéder aisément. Le CESE pense toutefois qu'il importe de s'assurer que cette communication soit effectivement réalisée. Il recommande de laisser aux employeurs et aux travailleurs la possibilité de convenir du mode de transmission du document et qu'en tout état de cause, la notification ne soit considérée comme effective que lorsque le travailleur a accusé réception dudit document.

4.2.3. Le CESE convient que l'information sur les modifications apportées à des éléments essentiels des conditions de travail doit être communiquée à la première occasion et, au plus tard, au moment où ces changements prennent effet. Cette disposition comble une lacune importante de la directive 91/533/CEE en vigueur actuellement, qui énonce que la communication écrite desdites modifications doit seulement être effectuée dans le mois suivant leur prise d'effet (article 5, paragraphe 1). Pour éviter les contraintes administratives excessives, il y aurait lieu de disposer que les entreprises ne sont pas tenues de signaler chacune des modifications résultant de changements apportés aux exigences juridiques ou administratives en vigueur ou de conventions collectives, étant donné que dans bon nombre d'États membres, leur communication est assurée par le législateur et les partenaires sociaux.

4.2.4. L'article 6, paragraphe 1, concorde en grande partie avec les dispositions de la réglementation en vigueur au titre de la directive relative à la déclaration écrite (article 4, paragraphe 1). Le CESE constate que l'information sur les prestations en nature et en espèces, reprises à présent sous le point c), est maintenant explicitée.

4.2.5. Le CESE approuve que l'article 6, paragraphe 2, instaure une obligation de fournir aux travailleurs détachés des informations plus étendues. Il recommande de préciser que cette réglementation s'appuie sur celle qui la précède et, donc, que lesdites informations doivent être dispensées en complément de celles qui sont énumérées à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 3, paragraphe 2. Même si l'on ne sait pas précisément à quelle date la directive 96/71/CE révisée entrera en vigueur, le CESE fait observer que ses dispositions devront s'accorder avec le texte qui résultera de l'accord final concernant la révision de la directive sur le détachement des travailleurs.

4.2.6. Le CESE tient à faire observer que le renvoi à la page web qui doit être créée dans chaque État membre aux termes de l'article 5, paragraphe 2, point a), de la directive d'exécution 2014/67/UE n'est pas suffisant pour satisfaire aux impératifs en matière d'information, car il suppose que chacun des pays de l'Union européenne ait totalement rempli les obligations qui lui incombent au titre de cette directive et que les informations soient compréhensibles pour le travailleur détaché, tant pour le fond que pour la langue utilisée. Or, comme nombre d'entre eux, dont l'Allemagne, ne se sont conformés qu'imparfaitement à l'injonction de l'article 5 de la directive 2014/67/UE, malgré l'expiration du délai prévu pour sa transposition, cette référence tombe à plat, dès lors que les pages web ne fournissent que des informations qui revêtent un caractère très général et ne sont pas rédigées dans les langues appropriées.

4.2.7. Le CESE relève que dès lors qu'ils ne peuvent accéder aux prescriptions en vigueur dans une version linguistique qui soit compréhensible pour eux, il ne suffit pas, pour respecter l'impératif d'une information suffisante des travailleurs étrangers, de se conformer à l'obligation de les informer en faisant simplement référence à ces dispositions, comme prévu à l'article 6, paragraphe 3. La rémunération que les travailleurs étrangers peuvent espérer hors de leurs frontières constitue tout particulièrement une question sur laquelle il convient qu'ils reçoivent une information directe et non qu'ils soient renvoyés à des prescriptions qui ne sont pas compréhensibles pour eux.

4.2.8. L'article 6, paragraphe 4, prévoit une dérogation à l'obligation d'informer dans le cas des missions de travail à l'étranger dont la durée n'excède pas quatre semaines consécutives. Le CESE redoute que cette exception ne crée une brèche qui offrira le moyen de contourner les exigences en matière d'information. Il recommande de procéder en temps utile à une évaluation de cette exemption.

4.3. Exigences minimales concernant les conditions de travail

4.3.1. Le CESE soutient la Commission quand elle entend que l'article 7, paragraphe 1, serve à instaurer des normes minimales homogènes en ce qui concerne la durée de la période d'essai. Cette disposition, tout comme l'exception fixée à l'article 7, paragraphe 2, fait droit aux intérêts des employeurs comme des travailleurs. Les périodes d'essai permettent à l'employeur de vérifier que les travailleurs sont aptes à occuper le poste pour lequel ils ont été engagés et de leur fournir un accompagnement et une formation. Ces périodes peuvent aller de pair avec une réduction de la protection contre le licenciement. Toute arrivée sur le marché du travail ou toute transition vers un nouveau poste ne devrait pas s'accompagner d'une longue période d'insécurité. Comme il est précisé dans le socle européen des droits sociaux, les périodes d'essai devraient avoir une durée raisonnable. Le CESE relève que l'article 7, paragraphe 2, autorisera des périodes d'essai plus longues lorsqu'un tel allongement est justifié par la nature de la relation de travail — ce pourrait être le cas, pour ne prendre que ces exemples, dans le secteur de l'administration publique ou de certains postes qui nécessitent des compétences exceptionnelles.

4.3.2. Le CESE soutient la disposition de l'article 8, paragraphe 1, selon laquelle l'employeur n'est pas en droit d'interdire aux travailleurs d'exercer un emploi auprès d'autres employeurs en dehors du temps où ils travaillent pour lui, pour peu que cette activité se fasse dans le respect des limites établies par la directive sur le temps de travail, dont l'objectif est de protéger la santé et de garantir la sécurité des travailleurs. Le Comité fait toutefois observer qu'un droit aussi étendu à exercer des emplois en parallèle doit respecter les réglementations, pratiques et traditions du dialogue social et des partenariats sociaux qui sont en vigueur dans les différents États membres. Un droit aussi étendu peut poser problème, en particulier dans le cas

du personnel indispensable à un employeur, car ces travailleurs ne peuvent être disponibles pour plusieurs patrons en même temps. En ce qui concerne la directive sur le temps de travail, il est également permis de craindre que les employeurs n'aient à assumer la responsabilité du temps de travail de personnes exerçant des activités en parallèle. Le CESE recommande de préciser que l'employeur n'est pas responsable du contrôle du temps de travail dans le cadre d'une autre relation de travail.

4.3.3. En vertu de l'article 8, paragraphe 2, les employeurs peuvent toutefois fixer des conditions d'incompatibilité lorsque ces restrictions sont justifiées par des motifs légitimes tels que la protection de secrets d'affaires ou la prévention de conflits d'intérêts. Dans le vingtième considérant de sa proposition, la Commission évoque certaines catégories d'employeurs particulières. Sur un plan de principe, les employeurs peuvent adhérer à cet article 8, paragraphe 2, mais ils jugent qu'en limitant à certaines catégories de patrons les restrictions à l'exercice d'une activité, on ne semble pas ménager la marge de manœuvre nécessaire pour imposer celles qui sont nécessaires, tout particulièrement, pour le personnel indispensable, indépendamment de la catégorie à laquelle se rattache l'entreprise pour laquelle ils aimeraient travailler. Toutefois, les syndicats sont hostiles à cette large exemption, qui reconnaîtrait aux employeurs le droit de fixer unilatéralement des conditions d'incompatibilité limitant la possibilité d'exercer des emplois en parallèle. Lorsqu'un patron a des raisons légitimes de formuler de telles restrictions, il doit être capable de leur donner une justification objective, et c'est donc aux législateurs et aux juridictions des États membres qu'il devrait revenir d'arbitrer entre les préoccupations contradictoires des parties prenantes du contrat de travail.

4.3.4. Le CESE reprend à son compte l'objectif qu'envisage la proposition de conférer une meilleure prévisibilité au travail à la demande, en inscrivant les horaires d'activité dans les limites d'un cadre de référence convenu à l'avance, ainsi qu'en disposant que les prestations à effectuer doivent être communiquées à l'avance, comme le prévoit l'article 9. Les travailleurs dont la prévision des horaires de travail est variable pour la plus grande part devraient bénéficier d'une prévisibilité minimale d'activité lorsque la planification de leurs plages d'activité exige de la flexibilité de leur part, que ce soit directement, par exemple au titre de l'attribution de tâches, ou indirectement, comme dans le cas où ils sont tenus de répondre à des demandes. Il sera toutefois nécessaire de préciser ce que l'on entend par ce «délai de prévenance suffisamment raisonnable» dans lequel le salarié doit être informé qu'il devra travailler dans les jours à venir, et qui déterminera le caractère raisonnable du délai de prévenance en fonction du secteur d'activité. Les dispositifs convenus en la matière diffèrent suivant les secteurs.

4.3.5. Le CESE fait observer que la directive ne prévoit pas de critères qualitatifs que les États membres seraient tenus de respecter en ce qui concerne le cadre de référence et le délai de prévenance. On ne peut exclure que des périodes de référence fixées de manière très large et des délais de prévenance courts soient quand même conformes à la directive, sans que les travailleurs ne bénéficient d'une meilleure prévisibilité dans leur travail. Un autre point faible est que les périodes de référence pourraient être imposées unilatéralement par l'employeur: comme ce droit n'est pas accordé aux travailleurs, le déséquilibre actuel persistera.

4.3.6. Le CESE est conscient que le travail à la demande produit une flexibilité qui restreint la possibilité, pour le salarié concerné, de planifier sa vie quotidienne. Du fait que ce type de travail ne procure que des revenus fluctuants et incertains, les personnes qui le pratiquent peuvent éprouver de sérieuses difficultés. Le CESE est d'avis qu'il ne peut être conservé comme forme d'emploi viable si l'on ne fixe pas une période de référence et un préavis appropriés pour le travailleur. Le Comité préconise que les contrats qui le prévoient soient tenus de garantir un certain nombre d'heures ou la rémunération correspondante.

4.3.7. Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, les travailleurs peuvent, lorsqu'ils ont été employés six mois, demander à leur employeur de bénéficier d'une forme d'emploi présentant des conditions de travail plus prévisibles et plus sûres. Le CESE se réjouit que cette disposition doive couvrir toutes les catégories de personnes employées sous des formules atypiques ou précaires. Il s'inquiète qu'il ne soit pas prévu de droit opposable à passer à une autre forme d'emploi quand cette option existe. Se borner à habiliter les travailleurs à déposer une demande en ce sens ne représente pas une avancée appréciable dans leur situation juridique, étant donné qu'il leur est tout aussi possible d'exprimer leur souhait d'être augmentés, de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée, etc. Néanmoins, il conviendrait que les mesures d'intervention prises pour favoriser cet objectif soient efficaces et proportionnées, et évitent d'imposer aux entreprises des charges administratives inutiles.

4.3.8. Le CESE a la conviction qu'il y a lieu d'étendre les conditions que pose l'article 10, paragraphe 2, concernant la réponse écrite de l'employeur, lequel devrait être tenu de fournir les raisons économiques objectives pour lesquelles il refuse la demande du travailleur, de manière que si ce dernier estime qu'elle a été repoussée pour d'autres motifs, ce refus pourra faire l'objet d'un examen indépendant en justice ou suivant d'autres pratiques nationales. Il s'agit là du seul moyen de garantir que les employeurs prennent sérieusement en considération les souhaits de leurs employés et ne se bornent pas à y apporter une réponse quelconque, uniquement destinée à s'acquitter d'une formalité.

4.3.9. Le CESE note que par la dérogation qu'elle a prévue, à l'article 10, paragraphe 2, à l'obligation de justification écrite, la Commission reconnaît la situation spécifique des personnes physiques qui agissent en qualité d'employeurs et des micro-entreprises et petites entreprises. Il fait toutefois observer que dans le libellé actuel, cette exemption s'appliquerait à toutes les entreprises qui emploient au maximum 249 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel peut atteindre jusqu'à 50 millions d'euros, soit 99 % de toutes celles qui sont présentes dans l'Union européenne. Aussi serait-il opportun de reconsidérer le périmètre d'application de cette disposition dérogatoire.

4.3.10. Le CESE est d'avis que la directive devrait offrir aux travailleurs de véritables perspectives de pouvoir passer de formes de travail atypiques à des conditions d'emploi classiques correspondant à leurs qualifications. À cet effet, il est nécessaire de prévoir des droits minimaux pour que les travailleurs employés à durée déterminée soient repris dans des contrats à durée indéterminée, ainsi que de faciliter la revalorisation des temps partiels en temps pleins, chaque fois que des volumes ou des postes de travail sont disponibles et dans la mesure où les travailleurs disposent des compétences et des qualifications nécessaires.

4.3.11. Le CESE se félicite des dispositions de l'article 11, qui prévoient que, lorsque les employeurs sont tenus, par le droit de l'Union, la législation nationale ou les conventions collectives applicables, de fournir une formation aux travailleurs pour l'exécution du travail pour lequel ils sont engagés, ladite formation doit être gratuite pour le travailleur. En ce qui concerne d'éventuelles «clauses de remboursement» pour les cas où le travailleur démissionne peu après avoir suivi une formation qui a relevé le niveau de ses qualifications, le CESE fait observer que celles-ci doivent être dûment motivées au cas par cas et, le cas échéant, négociées par les partenaires sociaux, et qu'elles doivent en tout état de cause respecter le principe de proportionnalité et avoir un effet dégressif (c'est-à-dire que le risque de remboursement doit décroître en fonction de la durée d'emploi).

4.3.12. Le CESE approuve que grâce à l'article 12, les normes minimales instituées par les articles 7 à 11 ne puissent être coulées en dispositions de conventions collectives que si les droits des travailleurs restent à un niveau approprié dans ces accords et que leur protection continue à être assurée pour l'ensemble de la démarche. Il tient à souligner qu'au premier chef, c'est aux partenaires sociaux qu'il reviendrait de négocier, dans le cadre du dialogue social, des conditions de travail transparentes et prévisibles.

4.4. *Autres dispositions*

4.4.1. Le CESE souligne que l'article 13 fait obligation aux États membres de veiller au respect de la directive à l'examen, en déclarant nulles et non avenues toutes les dispositions y contrevenant qui figureraient dans des accords collectifs ou individuels ou en prescrivant qu'ils soient modifiés pour entrer en conformité avec elle. Il convient d'étudier attentivement les conséquences de l'introduction de la notion de nullité dont il est fait état et la conformité de cette dernière avec la directive dans les États membres, eu égard notamment à l'article 12. Il y a lieu de soutenir et de respecter le rôle que les partenaires sociaux doivent jouer pour assurer le respect de ces dispositions.

4.4.2. Par son article 14, la proposition de règlement prévoit des instruments propres à sanctionner le non-respect des obligations d'information découlant de la directive à l'examen. Dans un de ses avis antérieurs⁽⁴⁾, le CESE avait mis le doigt sur cette déficience et demandé qu'il y soit remédié. Il estime que les sanctions, quand elles sont justifiées, doivent concorder avec l'intensité du dommage subi par le salarié. Une telle approche permettrait d'éviter des contentieux liés à des infractions techniques mineures. Le CESE apprécie la disposition de l'article 14, paragraphe 2, qui accorde à l'employeur un délai de 15 jours pour combler les lacunes dans l'information requise.

4.4.3. Le CESE se félicite que l'article 15 oblige les États membres à veiller à ce que les travailleurs aient accès à un système de règlement des litiges efficace et impartial et bénéficient d'un droit de recours, assorti d'une compensation adéquate, en cas de violation de leurs droits découlant de la présente directive.

4.4.4. Le CESE salue l'obligation qu'instaure l'article 16 de donner une traduction concrète à l'interdiction générale de mesures disciplinaires. Cette concrétisation, qui doit être réalisée par les États membres sous la forme de dispositions interdisant explicitement toute discrimination, sert à envoyer un signal aux praticiens du droit et joue donc un rôle préventif.

4.4.5. Le CESE prend acte de la protection contre le licenciement qui est prévue à l'article 17 et des règles sur la charge de la preuve qui s'y rapportent. En vertu de son paragraphe 1, les États membres devraient interdire de procéder à un licenciement, ou de prendre des mesures qui en sont l'équivalent, ou encore d'effectuer des préparatifs dans cette vue, en invoquant comme motif que le travailleur concerné a fait valoir des droits découlant de la directive à l'examen. Si l'on combine cette disposition avec celle de l'article 17, paragraphe 2, posant que les travailleurs considérant qu'ils ont été licenciés au motif qu'ils ont exercé les droits prévus par ladite directive peuvent demander à leur employeur une motivation écrite, il apparaît que l'on dispose ainsi d'un outil de protection judiciaire pour faire valoir lesdits droits découlant du texte à l'examen. L'article 17, paragraphe 3, va dans le bon sens en disposant que c'est à l'employeur qu'il revient de prouver que le

⁽⁴⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 10.

licenciement concerné est fondé sur d'autres raisons que le grief allégué par le travailleur, mais cela soulève quelques questions quant à la base juridique de cette disposition, qu'il convient de clarifier. Il convient de préciser que le licenciement ou toute autre mesure similaire doivent être considérés comme non valables s'ils font suite à l'invocation par le travailleur des droits prévus par la directive.

4.4.6. Le CESE approuve l'obligation que l'article 18 impose aux États membres d'établir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les infractions aux dispositions nationales transposant la directive.

4.4.7. Le CESE salue la disposition, prévue à l'article 19, qui interdit expressément tout recul par rapport à la réglementation en vigueur: cette interdiction, qui avait déjà été consacrée par la directive relative à la déclaration écrite, en son article 7, est indispensable pour défendre les intérêts des travailleurs lorsqu'ils bénéficient de normes de droit plus élevées sur le fond. Il y a lieu, toutefois, de clarifier le paragraphe 1, pour préciser qu'il n'est non seulement pas permis de détériorer le niveau général de protection mais qu'en ce qui concerne concrètement les thématiques couvertes par cette directive, on ne peut pas non plus, à l'occasion de sa mise en œuvre, provoquer une telle dégradation dans les différents secteurs qu'elle régit.

4.4.8. Le CESE se félicite qu'en vertu de son article 21, les droits et obligations découlant de la directive devront également être applicables aux relations de travail existantes. Cette précision est judicieuse et s'impose d'ailleurs, dans le contexte des progrès que ce texte entend apporter à la situation juridique en la matière. Il reconnaît cependant qu'une telle disposition pourrait imposer des frais et des charges supplémentaires aux entreprises. Il conviendrait de prendre des mesures pour apporter une assistance aux personnes physiques agissant en qualité d'employeurs, ainsi qu'aux entreprises, en particulier celles qui sont de petite taille et les micro-entreprises, afin de les aider à remplir leurs obligations au titre de la directive.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur

la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne (frontières et visas) et modifiant la décision 2004/512/CE du Conseil, le règlement (CE) n° 767/2008, la décision 2008/633/JAI du Conseil, le règlement (UE) 2016/399 et le règlement (UE) 2017/2226»

[COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD)]

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne (coopération policière et judiciaire, asile et migration)»

[COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD)]

(2018/C 283/07)

Rapporteure: **Laure BATUT**

Consultation	Commission européenne, 18.1.2018 Parlement européen, 28.2.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	25.4.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	160/3/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime utile et positive la proposition de la Commission européenne visant à améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne sur les frontières et les visas ainsi que la coopération policière, judiciaire, l'asile et la migration.

1.2. Le CESE considère que cette interopérabilité doit être un objectif stratégique de l'Union européenne pour qu'elle reste un espace ouvert, garant des droits fondamentaux et de la mobilité. L'Union européenne et les États membres ont l'obligation de protéger la vie et la sécurité de tous les êtres humains; le principe de non-refoulement devrait être pleinement respecté.

1.3. Les mesures visant l'interopérabilité seront d'autant mieux comprises qu'elles:

- garantissent, dans le cadre de la stratégie migratoire de l'Union européenne, les conditions de l'équilibre entre liberté et sécurité, dans le respect de la séparation des pouvoirs;
- garantiront aux personnes concernées leurs droits fondamentaux, en particulier la sécurisation de leurs données personnelles et de leur vie privée, le droit d'accès à leurs données, à leur rectification et à leur effacement dans un délai raisonnable, par des procédures accessibles;
- réaffirment, y compris dans tous les textes d'exécution, l'exigence de l'intégration des principes de protection des données dès la phase de conception («privacy by design»);
- ne créent pas de nouveaux obstacles aux trafics normaux de passagers et de marchandises.

1.4. Le CESE demande des procédures et des garanties en ce qui concerne l'utilisation des données à des fins répressives qui:

- prévoient d'appliquer en la matière la loi européenne la plus protectrice (RGPD);
- permettent d'accélérer la détermination de l'État membre responsable de l'examen des demandes de protection internationale;
- garantissent aux personnes concernées leur droit à deux degrés de juridiction;
- garantissent aux personnes mineures, en particulier non accompagnées, qu'elles soient en situation irrégulière, de persécution ou en situation criminelle, le droit d'obtenir un visa, d'être protégées et intégrées et de bénéficier du droit à l'oubli dans un délai plus court que pour les majeurs.

1.5. Le CESE estime que la base juridique actuelle des systèmes d'information devrait être renforcée et prendre en compte l'évolutivité des systèmes de collecte des données. Il préconise:

- le renforcement de la sécurité des bases de données existantes et celle de leurs canaux de communication;
- l'évaluation de l'impact du renforcement du contrôle a priori sur la gestion des risques;
- un contrôle et une évaluation permanente de l'architecture par les autorités de la protection des données (CEPD); il exige des responsables qu'ils fassent rapport chaque année aux autorités décisionnelles et à la Commission concernant la sécurité des éléments d'interopérabilité, ainsi que tous les deux ans sur l'impact des mesures sur les droits fondamentaux.

1.6. Le CESE estime que le projet doit s'appuyer sur un personnel compétent et préconise:

- de solides programmes de formation pour les autorités concernées et les agents d'eu-LISA;
- un contrôle strict des compétences des agents et candidats pour cette agence.

1.7. Le CESE exprime son inquiétude concernant le financement du nouveau système. Le suivi de la planification sera crucial pour éviter le dérapage des budgets et mener le projet à son terme, jusqu'en 2029.

1.8. Le CESE recommande que les citoyens soient informés de ses avancées jusqu'à l'achèvement du projet, et que les personnes reçoivent une information pédagogique sur les contrôles auxquels elles sont soumises. Il estime que doit être prévue la possibilité de tout arrêter si la liberté et les droits fondamentaux venaient à être menacés par un fonctionnement abusif du système.

2. Introduction

2.1. Dans le contexte international de 2017 considéré comme instable, tant sur le plan géopolitique que sur celui de la sécurité intérieure des États membres, le Conseil a demandé à plusieurs reprises à la Commission de mettre en œuvre les moyens de retrouver les traces des personnes jugées «à risque» ayant déjà fait l'objet d'un fichage dans un des États membres. Repérer leurs passages aux frontières, leurs voyages et leurs trajets en Europe pourrait être crucial pour la sécurité dans l'Union.

2.2. Dans sa résolution du 6 juillet 2016, le Parlement a invité la Commission européenne à fournir les garanties nécessaires en matière de protection des données.

2.3. Les textes à l'examen s'inscrivent dans l'objectif de «Préserver et renforcer Schengen»⁽¹⁾. L'Union s'est déjà dotée de plusieurs réglementations et services numérisés d'information dans les domaines liés au contrôle du passage aux frontières des personnes et des marchandises.

2.4. Rappel:

- **SIS: système d'information Schengen**, l'un des mécanismes les plus anciens, révisé, qui gère un large spectre d'alertes portant sur les personnes et les marchandises;

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: système européen de comparaison des signalements dactyloscopiques** des demandeurs d'asile et des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière aux frontières et dans les États membres, et détermination de l'État membre responsable des demandes [CESE 2016-02981, rapporteur: M. Moreno Díaz ⁽²⁾];
- **VIS: système d'information sur les visas** (code des visas), qui gère les visas pour les séjours de courte durée [CESE 2014-02932, rapporteurs: MM. Pezzini et Pariza Castaños ⁽³⁾];
- **EES: système d'entrée/de sortie**, actuellement en attente de décision, et qui devrait gérer de manière électronique les données des passeports et dates d'entrée/de sortie des ressortissants de pays tiers visitant l'espace Schengen [CESE 2016-03098, SOC/544, rapporteur: M. Pîrvulescu ⁽⁴⁾];
- **ETIAS: système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages** actuellement en attente de décision, qui devrait être un vaste système automatisé de stockage et de vérification ex ante des données des ressortissants de pays tiers exemptés de visa pour circuler dans la zone Schengen [CESE 2016-06889, SOC/556, rapporteur: M. Simons ⁽⁵⁾];
- **ECRIS-TCN: système européen d'échange d'informations relatives au casier judiciaire des ressortissants de pays tiers**, actuellement proposé par la Commission, un système numérique d'échange d'informations sur les décisions de justice déjà rendues par les juridictions nationales.

2.5. On peut faire l'analogie entre les moyens actuels d'une autorité habilitée et un smartphone avec différentes applications, toutes séparées et donnant chacune «ses» informations.

2.6. En dehors du SIS, ces systèmes sont centrés sur **la gestion des ressortissants de pays tiers**. Il existe six systèmes, complémentaires et décentralisés. La somme des informations recherchées est celle des différentes réponses obtenues des diverses bases par les services d'enquêtes, en fonction de leurs autorisations d'accès.

2.7. La Commission se propose de répondre à la question suivante:

- par quelle méthode, sans changer les structures déjà acquises et en conservant leur complémentarité, mettre toutes les bases de données en résonance au même moment pour que, à un point d'entrée sur le territoire européen et par une seule interrogation du système tous les renseignements déjà recueillis dans les bases existantes convergent vers l'autorité de contrôle autorisée à les questionner, le tout en respectant les réglementations sur la protection des données et les droits fondamentaux?

2.8. La Commission européenne, dans les propositions à l'examen:

2.8.1. souhaite ajouter les possibilités supplémentaires qu'offrirait un accès aux bases de données d'Europol et d'Interpol, qui coopèrent déjà avec les autorités de contrôle européennes;

2.8.2. souhaite «synchroniser» les recherches d'information pour réduire les temps de réponse s'agissant du dossier des migrants et accélérer la réaction sécuritaire en cas de nécessité. Pour cela, elle propose de créer de nouvelles entités, qui permettraient de faire fonctionner les bases actuelles en symbiose.

2.9. **Ses objectifs sont de combler le plus possible les lacunes des systèmes distincts; améliorer** la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen; contribuer à la sécurité intérieure de l'Union; gérer les fraudes à l'identité, résoudre les cas d'identités multiples; retrouver les personnes suspectées ou déjà condamnées et vérifier leur identité dans l'espace Schengen.

2.10. Pour reprendre l'image du smartphone, non seulement l'autorité habilitée aurait à sa disposition de nombreuses applications, mais elle pourrait aussi recueillir simultanément et dans le cadre d'une même recherche, en utilisant ses codes d'accès, les données stockées dans tous ses supports: PC, portable, téléphone, tablette, notebook, etc.

⁽²⁾ JO C 34 du 2.2.2017, p. 144.

⁽³⁾ JO C 458 du 19.12.2014, p. 36.

⁽⁴⁾ JO C 487 du 28.12.2016, p. 66.

⁽⁵⁾ JO C 246 du 28.7.2017, p. 28.

3. Le fonctionnement du système

3.1. La Commission a procédé à des consultations et réuni un groupe d'experts de haut niveau ⁽⁶⁾ sur les systèmes d'information et l'interopérabilité, nommés par les États membres, les pays du groupe Schengen, les agences européennes comme eu-LISA ⁽⁷⁾ et FRA ⁽⁸⁾, sous la coordination de la direction générale de la migration et des affaires intérieures.

La méthode: interconnectivité ou interopérabilité?

3.1.1. **L'interconnectivité** des systèmes d'information est la possibilité de les relier entre eux de sorte que les données de l'un puissent être consultées automatiquement par un autre.

3.1.2. **L'interopérabilité** ⁽⁹⁾ est la capacité de différents systèmes à communiquer, à échanger des données et à utiliser l'information qui a été échangée, en respectant les habilitations d'accès aux systèmes.

3.2. Le choix de l'interopérabilité

3.2.1. La Commission estime qu'elle ne bouleverse pas les acquis des structures et compétences actuelles, et que les données resteront «en silos cloisonnés». Malgré la communicabilité renforcée, cela présenterait un avantage de sécurité pour les systèmes et les données, dont aucune ne sera évidemment accessible par l'internet. Les textes soumis à avis comportent d'importantes similitudes et portent:

- l'un, COM(2017) 793, sur l'interopérabilité des systèmes d'information relatifs aux frontières et aux visas,
- l'autre, COM(2017) 794, sur la coopération police-justice, l'asile et la migration.

3.3. Les nouveaux outils

3.3.1. Pour fonctionner dans l'interopérabilité, une nouvelle architecture de quatre nouveaux outils devra compléter les six bases pour travailler vite en n'interrogeant qu'une seule fois le système, en gardant les personnes habilitées à l'origine des demandes.

3.4. Le PRE (ESP), portail de recherche européen

3.4.1. L'autorité de contrôle habilitée (l'utilisateur final) devrait disposer d'un accès unique à l'ensemble du système. Au lieu de procéder à six recherches, elle n'en lancerait plus qu'une (polices, douanes, etc.) pour interroger simultanément plusieurs bases sur les données recherchées, sans en stocker aucune. Si elles existent, le système les trouvera. En cas de soupçon de crime ou d'activité terroriste, la première touche pourra être neutre pour la personne contrôlée («no-hit»), mais si la donnée concorde avec un deuxième renseignement («hit») existant dans les bases telles que SIS, EES, ETIAS, cela pourra conduire à des recherches approfondies et à une enquête.

3.5. Le BMS partagé (shared biometric matching service)

3.5.1. Cette plateforme partagée de mise en concordance permettra la recherche et la comparaison simultanées de données mathématisées, biométriques, empreintes digitales et photographies d'identité, depuis les différentes bases, comme SIS, Eurodac, VIS, EES ⁽¹⁰⁾, ECRIS, mais pas ETIAS; leurs données devront être compatibles.

3.5.2. Les données mathématisées ne seront pas conservées sous leur forme originale.

3.6. Le CIR (common identity repository)

3.6.1. Un «répertoire commun de données d'identité» rassemblera les données relatives à l'identité biographique et biométrique des personnes contrôlées des pays tiers, qu'elles soient à la frontière ou dans les États membres (de Schengen). Un indicateur de concordance des renseignements dans les différentes bases accélérera les recherches. Sous la responsabilité et avec les moyens de sécurité de l'agence eu-LISA, ces données seront sauvegardées de sorte qu'aucune personne ne puisse accéder à plus d'une ligne alphanumérique à la fois. Développé à partir d'EES et ETIAS, le CIR ne devrait pas aboutir à dupliquer les données. Le répertoire pourra aussi servir à des recherches civiles.

⁽⁶⁾ Direction générale de la migration et des affaires intérieures, unité B/3; décision C(2016) 3780 de la Commission du 17 juin 2016; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=FR>

⁽⁷⁾ Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

⁽⁸⁾ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁽⁹⁾ Commission, COM(2016) 205 final, communication, «Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité».

⁽¹⁰⁾ Les italiques rappellent que les textes concernant ces organes ne sont pas encore adoptés.

3.7. Le MID (*multiple-identity detector*)

3.7.1. Il aura pour rôle de vérifier l'identité correcte des personnes de bonne foi, et de combattre les fraudes à l'identité, par une recherche dans toutes les bases en même temps. Aucune administration n'a encore utilisé pareil outil, qui devrait permettre d'éviter les usurpations d'identité.

3.8. Le rôle de l'agence eu-LISA ⁽¹¹⁾

3.8.1. L'agence, créée en 2011, a pour mission de faciliter les politiques de l'Union européenne dans les domaines de la justice, de la sécurité et de la liberté. Établie à Tallin, en Estonie, elle assure déjà l'échange d'informations entre les différentes autorités répressives des États membres et le fonctionnement sans discontinuité des systèmes informatiques de grande échelle ainsi que la liberté de mouvement des personnes dans l'espace Schengen.

3.8.2. Elle travaille au projet «Smart Borders» et aura dans la nouvelle architecture d'échanges de données un rôle de conservation des éléments liés aux personnes comme ceux relatifs aux autorités, aux enquêtes et enquêteurs. Elle contrôlera les habilitations des demandeurs, et assurera la sécurité des données, y compris en cas «d'incident» [article 44, propositions COM(2017) 793 et 794].

3.8.3. **L'utilisation de l'UMF** (*Universal Message Format*), qui reste à créer, devrait faciliter le travail avec les nouveaux systèmes, qui seront obligatoires, imposant la création d'interfaces dans les États membres qui n'en ont pas encore et un système de traduction temporaire d'un langage vers l'autre.

3.9. La protection des données personnelles (articles 8 et 7 de la charte)

3.9.1. La proposition de règlement reconnaît la possibilité d'accidents de sécurité. Les États membres et leurs systèmes de données doivent, les premiers, respecter les principes de protection des données prévus par les textes, le traité, la charte des droits fondamentaux et le RGPD ⁽¹²⁾ qui entrera en vigueur le 25 mai 2018.

4. Discussion

4.1. Valeur ajoutée de l'interopérabilité en démocratie

4.1.1. L'Union a besoin de régulation et de moyens d'investigation qui la protègent contre la criminalité. L'interopérabilité des systèmes d'information est une opportunité de faire valoir la primauté du droit et la défense des droits de l'homme.

4.1.2. EES et ETIAS, couplés au BMS et au CIR, vont permettre de contrôler les passages aux frontières des personnes suspectes, et de conserver leurs données. Cependant, la possibilité pour les «services répressifs [d'accéder par le BMS] aux systèmes d'information à finalité non répressive au niveau de l'Union européenne» [article 17, CIR, propositions COM (2017) 794 et 793], ne peut être compatible avec les fins énoncées comme bases des propositions à l'examen. Le Comité (article 300, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) se doit d'évoquer ici le principe de proportionnalité et demande à la Commission d'éviter tout schéma de type «Big Brother» ⁽¹³⁾ et la création d'obstacles à la liberté de circuler des européens (article 3 du traité sur l'Union européenne).

4.1.3. Le modèle proposé pour la collecte et l'utilisation des données personnelles obtenues à la frontière et dans le territoire de l'Union lors de contrôles des mouvements et des documents détenus est présenté comme étanche, ouvert seulement à des personnes habilitées et à des fins de sécurité et de gestion, et il apportera une plus grande fluidité des procédures.

4.1.4. Le Comité s'interroge sur l'étanchéité: des lacunes demeureront, la construction étagée sur neuf ans s'appuie sur des «fondations» qui n'existent pas encore, comme les bases EES ou ETIAS, ou les interfaces nationales. Le contexte technologique est en constante évolution, le projet repose par nécessité sur l'état de la technique et ne prévoit pas, budgétairement, de gérer l'obsolescence qui apparaîtrait dans certains secteurs numériques.

⁽¹¹⁾ Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

⁽¹²⁾ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Avis du CESE: JO C 229 du 31.7.2012, p. 90 et JO C 345 du 13.10.2017, p. 138.

⁽¹³⁾ In 1984, George Orwell.

4.1.5. Par ailleurs, le développement rapide de l'utilisation des algorithmes dits de l'intelligence artificielle (IA) aurait pu être considéré dans le projet, à la fois comme outil de contrôle des systèmes et comme clé de sécurité à confier aux autorités décisionnelles pour garantir l'utilisation démocratique de l'architecture.

4.1.6. La proposition développe un système pour des protagonistes de bonne foi, respectueux des lois. Le fait que des hommes soient aux commandes est rassurant, mais ils peuvent aussi être les maillons faibles. Le Comité suggère l'ajout d'un article prévoyant des «disjoncteurs différentiels», pour les cas de crise politique et/ou de «management», tout problème dans une base pourrait représenter un risque pour l'ensemble de l'architecture⁽¹⁴⁾. La généralisation de l'UMF pourrait déboucher sur un usage international, très positif mais très risqué pour la protection des données. Les autorités habilitées porteront une lourde responsabilité. Ces aspects ne sont pas envisagés dans les textes à l'examen.

4.2. La protection des droits fondamentaux

4.2.1. Les droits fondamentaux sont absolus; ils ne peuvent subir des atteintes limitées que si celles-ci sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union et que si leur contenu essentiel est respecté (article 8 et article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux). Le Comité se demande comment peut être évaluée la proportionnalité des mesures de contrôle, dans le cas de migrants fuyant les persécutions et cherchant asile sur les côtes de l'Union? [COM(2017) 794 final — Exposé des motifs — Droits fondamentaux]. La recherche de suspects en vue de prévenir les actes criminels, notamment terroristes, **ne doit pas rapprocher nos démocraties du concept de délit par anticipation**; la différence doit subsister entre «activités» troublant l'ordre public et «opinions».

4.2.2. Le respect pour toute personne des droits énoncés dans la charte doit assurer l'équilibre entre sécurité et liberté, sans lequel meurt la démocratie. Le Comité estime que cet équilibre est fondamental et doit être un objectif permanent pour toutes les autorités, y compris de contrôle, au niveau national comme au niveau européen.

4.2.3. La chaîne des autorités associées à une recherche ainsi que les métadonnées qui s'y rattachent seront conservées dans le système. Ces autorités habilitées elles-mêmes doivent voir leurs droits fondamentaux respectés à propos des données générées, notamment à l'égard de leur sécurité, de leur vie privée, en cas d'intrusion malveillante dans la structure et d'utilisation détournée des données entre le moment de la saisie et celui de leur effacement.

4.3. Protection des données

4.3.1. Les propositions reconnaissent le principe de la protection des données personnelles dès la conception et par défaut, bien que leur exposé des motifs rappelle que, selon la Cour (CJUE), il ne s'agit pas d'une prérogative absolue. Le Comité reconnaît les avantages de mesures préventives garantissant la sécurité, de la lutte contre les fausses identités et de la garantie du droit d'asile. Mais il tient à souligner les limites de la mathématisation et de l'anonymisation des données: les personnes concernées peuvent avoir besoin ultérieurement de leurs données.

4.3.2. Il souligne également que le type de données conservées, biométriques et biologiques, revêt un intérêt particulier pour certaines entreprises et pour la criminalité. La cybersécurité est ici aussi importante que la sécurité physique, et elle est trop peu évoquée dans les propositions. Les données conservées seront stockées à un seul emplacement physique; même sanctuarisé, il peut être exposé.

4.3.3. Le CESE rappelle que s'agissant de la protection des données et du droit à l'effacement (droit à l'oubli), les institutions et organes de l'Union sont soumis au respect du règlement (CE) n° 45/2001, moins protecteur que le RGPD⁽¹⁵⁾ de 2016 (qui entre en vigueur en mai 2018) que doivent respecter les États membres. Le Comité souligne la complexité de la mise en œuvre de ce droit et redoute que les voyageurs, migrants et demandeurs d'asile ne soient pas en capacité de le faire respecter:

- 1) la protection des données personnelles doit être validée pour toutes les bases existantes, nationales et européennes, pour que l'ensemble soit protégé;
- 2) elle est fondamentale pour que les citoyens acceptent cet immense maillage de surveillance au-dessus de leur tête.

4.3.4. La durée de conservation des données recueillies par les autorités habilitées n'est pas précisée clairement dans les propositions. Les textes évoquent la procédure du droit à rectification et/ou effacement qui fait des allers-retours entre État de la demande et État responsable, mais ne fixe pas de délais de conservation des données (article 47 des propositions). Le Comité préconise que ce délai soit fixé, et soit plus court pour les mineurs (charte, article 24), sauf en cas de terrorisme, de sorte que ceux-ci puissent avoir leurs chances de s'intégrer.

⁽¹⁴⁾ CEPD, annexe, rapport final du groupe d'experts de haut niveau, mai 2017.

⁽¹⁵⁾ RGPD, règlement général sur la protection des données [règlement (UE) 2016/679].

4.4. Gouvernance et obligation de rendre compte

4.4.1. Les bases internationales ne sont pas soumises aux mêmes règles que les systèmes informatisés européens. La mise en place d'un format universel d'accès, qui pourrait tendre à devenir international, ne sera qu'un élément technique qui n'unifiera pas les réglementations, même si Interpol doit certainement respecter l'article 17 du pacte onusien⁽¹⁶⁾. Par ailleurs, les habilitations resteront du domaine des États membres. Le CESE estime que ce point devrait être abordé dans les propositions.

4.4.2. Une seule interrogation, et la symbiose des bases européennes donnera son verdict. Le CESE souligne que la bureaucratie générée sera plus que proportionnelle à la vitesse acquise. La gouvernance sera assurée par la Commission dans le cadre d'une procédure de contrôle avec les États membres. Le pivot sera l'agence eu-LISA, chargée notamment de mettre en place les procédures de collecte des informations sur le fonctionnement de l'interopérabilité; elle recevra les informations des États membres et d'Europol, et présentera au Conseil, au Parlement européen et à la Commission, tous les quatre ans, un rapport d'évaluation technique, la Commission préparant elle-même un rapport global un an plus tard (article 68 des propositions). Pour le Comité, ces séquences sont beaucoup trop longues. L'évaluation de la sécurité des éléments d'interopérabilité [article 68, paragraphe 5, point d)] devrait au moins avoir lieu chaque année, et celle de l'impact sur les droits fondamentaux au moins tous les deux ans [article 68, paragraphe 5, point b)].

4.4.3. Le Comité regrette que des questions aussi fondamentales que celles abordées par ces propositions soient gérées par des agences européennes, dont le recrutement et le fonctionnement sont obscurs pour beaucoup de citoyens. Il estime nécessaire de croiser les bonnes pratiques et d'associer pour avis toutes les autorités indépendantes de contrôle de l'utilisation des données (CEPD), et d'autres agences comme FRA et ENISA.

4.4.4. La mise en place de toutes ces nouvelles structures et procédures se fera au moyen d'actes délégués et d'actes d'exécution de la Commission. Le Comité souhaiterait que l'objectif de respect des droits fondamentaux et de la protection des données personnelles reste inscrit dans tous ces actes au fil du temps, dans une approche d'accueil amélioré des personnes aux frontières. Le CESE recommande que les citoyens européens soient informés des étapes jusqu'à l'achèvement du projet, et que les personnes reçoivent une information pédagogique sur les contrôles auxquels elles sont soumises.

5. Les formations nécessaires des autorités de contrôle dans toute l'Union

5.1. Le Comité estime que de nombreuses formations seront nécessaires dans la première période (après 2021), contrairement à ce qu'avance la Commission dans son résumé de l'analyse d'impact (C). Elle évoque 76 millions d'EUR par an. Le passage à de nouvelles procédures demande toujours une mise à niveau. Il s'agit ici de toutes les frontières de l'Union et des systèmes nationaux. Certains États membres ne sont pas encore dotés de systèmes compatibles et devront fournir un effort important et mettre en place des interfaces les rendant capables de participer. Pour que fonctionne l'interopérabilité, les disparités entre États membres devront être aplanies.

5.2. La formation à l'utilisation des données de qualité et de l'UMF sera essentielle. Le Comité suggère qu'un pôle de formations communes pour les autorités habilitées, incluant l'eu-LISA dont les membres devraient voir leurs compétences strictement vérifiées, soit organisé avec CEPOL⁽¹⁷⁾, Frontex, Europol, etc.

5.3. Un outil tel que le MID n'existe nulle part ailleurs. En cas de succès, l'outil sera puissant. La nouvelle architecture exigera la plus grande qualité des données. Pour que l'ensemble soit à la hauteur des espérances du projet, tous les États membres doivent participer au même niveau, sans quoi les lacunes seront plus graves qu'auparavant. Et dans ce cas, le droit d'asile et le droit d'accès à une protection internationale seraient fragilisés (article 18 et 19 de la charte).

6. Le financement

6.1. L'ensemble de l'architecture proposée repose sur certaines hypothèses: l'adoption par les autorités décisionnelles des systèmes EES, ETIAS, l'UMF, le bon fonctionnement du MID et la sécurisation du CIR. Deux organes, le CEPD, l'agence eu-LISA, et peut-être aussi l'agence ENISA, disposeront-ils d'effectifs et de moyens financiers suffisants? La Commission propose un cofinancement de l'Union européenne et des États membres. Le Comité note que la gestion du «Semestre» se fait encore avec des budgets d'austérité, et que, par ailleurs, l'utilisation actuelle des bases existantes (SIS, VIS, Prüm, EES) doit encore être optimisée dans le respect des exigences légales (rapport du groupe d'experts).

⁽¹⁶⁾ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ONU: «Article 17: 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. 2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.»

⁽¹⁷⁾ CEPOL, Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (Budapest, Hongrie).

6.2. Le CESE s'interroge sur l'incidence budgétaire du «Brexit», bien que le Royaume-Uni ne soit pas dans le système Schengen, et plus globalement, sur la future complexité de la gestion de l'interopérabilité dans les pays européens non-SIS, mais participant à d'autres bases, telle Eurodac.

6.3. Le fonds prévu est le FSI, Fonds pour la sécurité intérieure et les frontières. Le début de la mise en fonctionnement est prévu pour 2023. Le Comité se demande si cinq ans suffiront pour réduire les disparités européennes et réunir les conditions du succès. Le budget prévu est de 424,7 millions d'EUR sur neuf ans (2019-2027). L'Union (FSI) et les États membres devront payer. Les États doivent se mettre en situation de faire fonctionner correctement les systèmes actuels avec la nouvelle architecture informatique. Le Comité estime que le retour de la croissance devra servir la réalisation de ces investissements.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

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 concernant la mise en œuvre du paquet «Économie circulaire»: solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets

[COM(2018) 32 final]

(2018/C 283/08)

Rapporteur: **Brian CURTIS**

Saisine du Comité par la Commission	12.2.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	19.9.2017 (en prévision de la saisine)
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	3.5.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	185/01/01

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité se félicite de l'approche adoptée par la Commission consistant à rechercher systématiquement les diverses options qui pourraient aider à résoudre une série de problèmes recensés à l'interface entre les actes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets.

1.2. La vision proactive à long terme, du type de celle adoptée par la Commission en la matière, mérite d'être saluée. Le processus de transition s'inscrira inévitablement dans la durée, mais un soutien constant sera nécessaire pour le faire avancer, et il devra prendre en considération les évolutions en cours au niveau des technologies d'identification et de traitement.

1.3. Garantir la santé publique en général et celle des consommateurs finaux des produits est essentiel si l'on veut conforter la confiance dans les principes de l'économie circulaire.

1.4. La sécurité et la santé des travailleurs dans les installations de recyclage sont également exposées au risque en l'absence d'une action globale, en particulier en ce qui concerne la question des substances «vestiges». La fourniture d'informations exhaustives aux syndicats est dès lors essentielle.

1.5. L'application intégrale du règlement REACH et des autres textes législatifs relatifs aux substances chimiques déjà en place devrait être considérée comme prioritaire. La législation existante empêchant la première entrée de produits chimiques dangereux dans le cycle des matériaux n'est toujours pas pleinement appliquée, notamment en ce qui concerne l'entrée dans l'Union européenne de produits en provenance de pays tiers.

1.6. Le Comité plaide en faveur d'investissements supplémentaires dans des équipements de tri adaptés par les sociétés de recyclage et de la prise en compte de mesures d'appui économique et technique dans ce domaine.

1.7. Le Comité soutient avec force l'idée selon laquelle l'amélioration des informations relatives à la présence, la localisation et la concentration des substances chimiques dangereuses dans les produits et les matières récupérées à partir de déchets peut réduire les difficultés rencontrées par les opérateurs dans la chaîne de valorisation.

1.8. Le recensement des sources de valeur potentielles ou des mesures de protection nécessaires concernant les substances chimiques dangereuses dans le flux de déchets soutiendra l'analyse coûts/bénéfices qui s'imposera pour justifier des mesures législatives et des interventions concrètes.

1.9. Il est essentiel d'améliorer, et de renforcer lorsque la situation l'exige, les exigences en matière d'identification et de suivi applicables aux produits importés susceptibles de contenir des substances extrêmement préoccupantes (SVHC), pour pouvoir appliquer une interdiction en cas de besoin et mettre en place des mécanismes de traçabilité appropriés tout au long du cycle de vie du produit.

1.10. Le cadre juridique devrait offrir une protection identique pour les produits à base de matières neuves et ceux issus de matériaux récupérés.

2. Introduction

2.1. Dans son avis sur le paquet «Économie circulaire»⁽¹⁾ ⁽²⁾, le Comité a mis en évidence la nécessité d'encourager davantage la récupération de matériaux provenant du flux de déchets et constaté la nécessité d'éliminer toute une série d'obstacles juridiques, techniques et financiers. La présence de substances dangereuses dans les déchets constitue précisément un tel obstacle, et la communication à l'examen s'inscrit dans le cadre d'un processus visant à recenser les objectifs stratégiques, les défis et les solutions susceptibles d'accroître la circularité de l'économie. Certains domaines devront être traités par des moyens non législatifs, mais l'objectif global est d'exercer une influence sur la politique future.

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1. La communication expose un certain nombre d'objectifs politiques et de questions connexes et invite les parties intéressées à se prononcer sur les problèmes mis en évidence, afin de définir la voie à suivre pour parvenir à une économie véritablement circulaire. Elle comporte quatre grandes rubriques — l'approche est de nature exploratoire et non directive. Le présent avis, qui prend en compte le document de travail des services de la Commission ainsi que les contributions des membres du CESE et d'organisations de parties prenantes de la société civile, répond à la demande de proposer des options privilégiées afin de relever les principaux défis. C'est la raison pour laquelle le contenu essentiel de l'avis est présenté dans la partie finale relative aux observations particulières.

3.2. La Commission lance à présent une consultation publique et encourage les discussions avec le Parlement européen, le Conseil et les parties intéressées afin de choisir des options et de définir des mesures spécifiques au niveau général ou sectoriel pour le développement de marchés pour les matières premières secondaires durables. Des mesures seront prises ultérieurement conformément aux principes pour une meilleure réglementation et des analyses d'impact seront préparées avant toute proposition concrète susceptible d'avoir une incidence significative.

4. Observations générales

4.1. La législation de l'Union européenne applicable en la matière couvre les substances chimiques, les produits et les déchets⁽³⁾. Le cadre juridique actuel, en particulier, présente des faiblesses dans la mesure où il omet de veiller à ce que les informations sur les substances chimiques dangereuses soient transmises tout au long du cycle des matériaux et des éventuels cycles de vie ultérieurs.

4.2. Notre société de plus en plus complexe dépend chaque jour davantage de l'utilisation de substances chimiques⁽⁴⁾. Les piliers de la **législation de l'Union européenne relative aux substances chimiques** sont le règlement CLP⁽⁵⁾, le règlement REACH⁽⁶⁾ et le règlement sur les polluants organiques persistants⁽⁷⁾, qui se complètent mutuellement et s'appliquent indépendamment du secteur d'emploi.

⁽¹⁾ Avis sur le paquet «Économie circulaire» (JO C 264 du 20.7.2016, p. 98).

⁽²⁾ Paquet «Économie circulaire», adopté par la Commission le 2 décembre 2015.

⁽³⁾ Les déchets dangereux sont définis dans le document d'orientation sur la définition et la classification des déchets dangereux (*Guidance document on the definition and classification of hazardous waste*) de juin 2015.

⁽⁴⁾ Rapport de l'AAE n° 2/2016, p. 33-34.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage.

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

⁽⁷⁾ Règlement sur les polluants organiques persistants — voir http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm.

4.3. La **législation sur les produits** peut s'attacher en particulier à la sécurité et à la durabilité des produits. La directive relative à la sécurité générale des produits (DSGP)⁽⁸⁾ comporte des exigences générales en matière de sécurité pour les produits de consommation non alimentaires. Il existe également toute une série de textes législatifs spécifiques aux produits, comme les directives relatives aux jouets et aux emballages alimentaires, la directive LdSD⁽⁹⁾ et la directive sur l'écoconception. Le CESE, dans son avis⁽¹⁰⁾, s'est prononcé en faveur d'une «approche intégrée» de l'écoconception, dont le principe devrait être étendu au-delà de son champ d'application actuel. Une telle approche prendrait en considération à la fois l'efficacité énergétique et la performance des produits ainsi que l'efficacité et la performance envisagées sous l'angle de l'utilisation des ressources et des matériaux.

4.4. L'on notera également l'existence de plusieurs textes relatifs à la **législation sur les déchets**. La directive-cadre sur les déchets a fait l'objet de plusieurs avis du Comité. Le CESE a soutenu avec constance l'obligation pour les États membres d'adopter un ordre de priorité s'agissant de la question des déchets, la première priorité étant la prévention des déchets, la deuxième la préparation en vue du réemploi, du recyclage ou autre valorisation, et la dernière l'élimination par incinération et mise en décharge. Le CESE a aussi préconisé de rendre obligatoire l'adoption par les États membres des régimes de responsabilité élargie du producteur. En outre, il a appelé au renforcement de la disposition exigeant une collecte séparée⁽¹¹⁾.

4.5. Quelques remarques d'ordre général qui devraient guider les actions futures peuvent être formulées:

- une **meilleure information** sur la présence, la localisation et la concentration des substances chimiques dangereuses dans les produits et les matières récupérées à partir de déchets peut réduire les difficultés rencontrées par les opérateurs dans la chaîne de valorisation et faire progresser la protection de l'environnement et de la santé humaine,
- il est essentiel d'**empêcher l'entrée initiale** des substances chimiques dangereuses dans le cycle des matériaux. La législation existante en la matière n'est toujours pas pleinement appliquée,
- le **cadre juridique** devrait offrir une protection identique pour les produits à base de matières neuves et ceux issus de matériaux récupérés.

4.6. Il est à noter que des travaux de soutien sont en cours. À titre d'exemple, la question de l'emploi de substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques est traitée par la directive LdSD, laquelle, en favorisant la substitution de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, accroît les possibilités et la rentabilité économique liées au recyclage des déchets issus de ces équipements. En outre, quatre propositions législatives connexes⁽¹²⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾ sont en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil. Le CESE note le récent accord politique sur la question⁽¹⁶⁾.

4.7. Certaines des questions soulevées dans la communication sont d'une grande complexité, notamment celles qui ont trait aux problèmes posés par l'absence d'harmonisation et de cohérence des règles. Les problèmes plus concrets relatifs à l'information et aux substances «vestiges» devraient, de l'avis du Comité, être considérés comme prioritaires.

4.8. Il est néanmoins évident, à la lecture de l'aperçu des questions abordées dans la communication et au vu de la série d'initiatives déjà en place ou en cours de développement afin de parvenir à une véritable économie circulaire, que le processus de transition qu'implique l'élimination des substances dangereuses provenant de déchets, y compris durant leur valorisation ou leur recyclage, ne sera pas achevé rapidement. Une vision proactive à long terme du type de celle adoptée par la Commission est dès lors appropriée.

⁽⁸⁾ Directive 2001/95/CE sur la sécurité générale des produits (DSGP).

⁽⁹⁾ Directive 2011/65/UE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques.

⁽¹⁰⁾ Avis sur le plan de travail «Écoconception» 2016-2019 (JO C 345 du 13.10.2017, p. 97).

⁽¹¹⁾ Avis sur le paquet «Économie circulaire» (JO C 264 du 20.7.2016, p. 98).

⁽¹²⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

⁽¹³⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

⁽¹⁴⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

⁽¹⁵⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets.

⁽¹⁶⁾ Déclaration du commissaire Vella au sujet de l'accord politique conclu en vue de moderniser les règles de gestion des déchets.

5. Observations particulières

Le besoin d'information

5.1. L'objectif est de faire en sorte que des informations appropriées sur les substances préoccupantes présentes dans les produits soient mises à la disposition de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et, en fin de compte, des organismes de gestion des déchets. Parvenir à limiter l'entrée des produits chimiques dangereux dans le cycle économique est de toute évidence la meilleure méthode pour protéger la santé humaine et l'environnement. Cela peut également permettre la valorisation de matériaux provenant des déchets et renforcer l'économie circulaire.

5.2. La fourniture d'informations exhaustives aux syndicats est susceptible de jouer un rôle fondamental dans la protection de la santé des travailleurs et est dès lors essentielle.

5.3. Le règlement REACH régit la fabrication, l'utilisation et la mise sur le marché des produits chimiques dans l'Union européenne. Son principal objectif est de garantir un niveau de protection élevé pour l'homme et l'environnement. Des rapports rédigés par certaines associations de consommateurs et par la Commission font état d'une mauvaise application des obligations limitées de communication au sein de la chaîne d'approvisionnement imposées par le règlement REACH.

5.4. La Commission lance actuellement une étude de faisabilité sur le recours à différents systèmes d'information et à différentes techniques et stratégies innovantes en matière de traçabilité qui pourraient faciliter la circulation d'informations pertinentes le long des chaînes d'approvisionnement d'articles et leur communication aux entreprises de recyclage. La question est posée: un système d'information obligatoire apporterait-il une valeur ajoutée, et quel traitement faut-il réserver aux biens importés dans l'Union européenne susceptibles de contenir des substances non autorisées?

5.5. Le Comité estime que, dans une large mesure, les instruments juridiques permettant de limiter l'entrée de substances extrêmement préoccupantes dans le cycle des matériaux existent déjà. L'on soulignera à cet égard l'importance des dispositions juridiques qui accordent la priorité à leur remplacement par des substances chimiques non dangereuses et encouragent une telle démarche. Le Comité est favorable à l'application intégrale du règlement REACH et à son actualisation au fur et à mesure de l'évolution des connaissances scientifiques sur les propriétés dangereuses des produits chimiques, y compris les matières premières secondaires. Ces mesures permettront de protéger la santé et la sécurité des travailleurs et la santé du consommateur final. Elles renforceront également la crédibilité de l'économie circulaire.

5.6. En ce qui concerne les marchandises importées, les importateurs sont déjà tenus d'identifier les substances extrêmement préoccupantes. Il y a lieu de mettre davantage l'accent sur le contrôle de l'obligation faite aux fabricants et aux importateurs, au titre du règlement REACH, de préciser dans le dossier d'enregistrement et la fiche de données de sécurité les scénarios d'exposition couvrant l'étape de la gestion des déchets. En outre, des informations plus détaillées pourraient être requises, comme par exemple la description de différents scénarios de fin de vie en vue du recyclage, de la préparation en vue du réemploi ou de l'élimination. Cela devrait être fait en liaison avec l'exécution de l'obligation, pour les fabricants et les importateurs de produits, d'informer les opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement de la présence de substances extrêmement préoccupantes dans les articles, et d'exiger que l'emplacement de la substance dans le produit soit identifié.

5.7. Il est essentiel d'améliorer, et de renforcer lorsque la situation l'exige, les exigences en matière d'identification et de suivi applicables aux produits importés susceptibles de contenir des substances extrêmement préoccupantes, pour pouvoir appliquer une interdiction en cas de besoin et mettre en place des mécanismes de traçabilité appropriés tout au long du cycle de vie du produit.

5.8. Le Comité craint qu'un problème particulier puisse se poser concernant la pleine identification des substances extrêmement préoccupantes en lien avec les accords de libre-échange et les accords de partenariat économique.

5.9. D'une manière générale, les entreprises de recyclage devront investir davantage dans des équipements de tri adaptés; des mesures d'appui économique et technique devraient être envisagées.

Déchets contenant des substances qui ne sont plus autorisées dans les produits neufs

5.10. Une législation restrictive sur les substances chimiques dangereuses a été mise en place dans les États membres depuis le XIX^e siècle, et les nouvelles substances chimiques font l'objet d'un examen minutieux de leurs dangers potentiels. Toutefois, le processus continu d'évaluation des risques implique que des produits légalement fabriqués par le passé peuvent contenir des substances extrêmement préoccupantes et que ceux qui sont produits aujourd'hui peuvent contenir des substances qui seront peut-être interdites plus tard. Cela peut se traduire, dans la phase de traitement et de valorisation des déchets, par la présence de substances «vestiges» dangereuses.

5.11. L'objectif est de faciliter le recyclage, tout en améliorant l'utilisation de matières premières secondaires grâce à la promotion de cycles de matériaux non toxiques. En outre, lors de l'examen d'éventuelles restrictions et exemptions de restrictions applicables aux substances chimiques, il conviendra d'accorder davantage d'attention à leur impact futur sur le recyclage et le réemploi.

5.12. La Commission fait valoir que la question des substances «vestiges» demeure un obstacle à l'économie circulaire et qu'il conviendrait d'élaborer une méthode spécifique de prise de décision pour étayer les décisions relatives à l'aptitude au recyclage des déchets contenant des substances préoccupantes. Un travail en ce sens est en cours et devrait être finalisé d'ici la mi-2019. En liaison avec ce qui précède, il est nécessaire d'élaborer des orientations afin de garantir que la présence de substances extrêmement préoccupantes dans les matières valorisées soit mieux prise en compte en amont de l'élaboration des propositions destinées à gérer les risques; il est par ailleurs envisagé d'arrêter des dispositions d'exécution autorisant un contrôle efficace du recours à la dérogation prévue aux dispositions d'enregistrement de REACH pour les substances valorisées.

5.13. La réalité des substances «vestiges» pose la question de savoir s'il est possible de concilier l'idée que les déchets sont une ressource que nous devrions recycler et le principe selon lequel les déchets qui contiennent des substances extrêmement préoccupantes ne doivent être valorisés que pour produire des matières pouvant être utilisées en toute sécurité. Est-il admissible que des matières recyclées contiennent des substances chimiques qui ne sont plus autorisées dans les matières primaires? Si oui, dans quelles conditions?

5.14. L'objectif à atteindre pour les matières recyclées est qu'elles se rapprochent le plus possible des performances et de la composition chimique des matières primaires comparables. Les facteurs techniques et économiques jouent un rôle important dans la détermination de la faisabilité de l'élimination des substances préoccupantes et sont à examiner au cas par cas. Les options stratégiques consistent soit à exiger de toutes les matières premières primaires et secondaires qu'elles répondent aux mêmes règles, soit à accorder aux matières secondaires des dérogations spécifiques et limitées dans le temps.

5.15. Le CESE fait valoir que les critères appliqués dans ce cadre doivent viser à empêcher la présence de substances chimiques dangereuses dans les matières valorisées dans des concentrations dépassant le niveau autorisé pour les matières neuves.

Absence de cohérence des règles de détermination des déchets et substances chimiques dangereux

5.16. Cette question est étroitement liée aux paragraphes relatifs à l'harmonisation exposés ci-dessus et est, elle aussi, d'une extrême complexité. Comme indiqué ci-dessus, la production et l'emploi de substances chimiques et de produits dangereux sont soumis à des règles strictes qui ont été adoptées par l'Union afin de protéger les travailleurs, les citoyens et l'environnement. La gestion des déchets est régie de manière similaire par des règles adoptées au niveau de l'Union et visant les mêmes objectifs. Néanmoins, des études ont montré que ces deux séries de règles ne sont pas parfaitement cohérentes⁽¹⁷⁾.

5.17. Il est nécessaire de mettre en place une plus grande cohérence des règles de classification des substances chimiques et des déchets, par exemple en adoptant des règles, comparables à la directive DEEE⁽¹⁸⁾, pour d'autres groupes de produits ou flux de matériaux spécifiques (tels que les meubles ou les textiles), imposant un traitement approprié des déchets contenant des substances chimiques dangereuses avant qu'ils puissent être récupérés et utilisés dans de nouveaux produits. La Commission a l'intention de publier un document d'orientation sur la classification des déchets afin d'aider les responsables de la gestion des déchets et les autorités compétentes à adopter une approche commune en matière de caractérisation et de classification des déchets. Les échanges de bonnes pratiques concernant les méthodes d'essai se poursuivront également. Les parties prenantes sont invitées à vérifier s'il y a lieu d'harmoniser davantage les règles de classification des dangers de sorte que les déchets puissent être considérés comme dangereux selon les mêmes règles que celles applicables aux produits.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Par exemple *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances* («Comment protéger l'économie circulaire contre les substances dangereuses»). Bureau européen de l'environnement.

⁽¹⁸⁾ Directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

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 sur les matières plastiques dans une économie circulaire»**

[COM(2018) 28 final]

et la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, abrogeant la directive 2000/59/CE et modifiant la directive 2009/16/CE et la directive 2010/65/UE»

[COM(2018) 33 final — 2018/0012 (COD)]

(2018/C 283/09)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Consultation	Parlement européen, 5.2.2018 Conseil, 9.2.2018 Commission européenne, 12.2.2018
Base juridique	Article 100, paragraphe 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	19.9.2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	3.5.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	193/00/01

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE), qui a soutenu dès le début la politique d'économie circulaire de la Commission, estime toutefois qu'elle devrait être poursuivie en contact étroit avec les acteurs sociaux et les organisations de la société civile, au travers d'exercices de prospective et avec la participation des milieux universitaires et des différents centres de formation.

1.1.1. De la même manière, cette politique doit pouvoir s'appuyer sur des mesures appropriées dans le domaine de l'éducation et de la formation, des incitations dans le domaine de la conception et dans celui des comportements, des normes de qualité techniques et réglementaires communes, des dispositifs visant à rendre attractifs et à récompenser certaines pratiques, y compris sur le plan fiscal et financier, d'une démarche systémique et intersectorielle et d'un usage intelligent et généralisé des outils informatiques.

1.2. Le respect et la préservation des biens inhérents à l'équilibre dynamique de la biosphère ne naissent pas par génération spontanée, mais sont le fruit d'une démarche sensible qui se nourrit de la culture et de la conscience que la création n'est pas advenue pour être exploitée et détruite afin d'en tirer des avantages économiques, mais pour être utilisée intelligemment, améliorée et préservée «dans la genèse de l'anthropomorphisme universel» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; dans l'histoire de tout ce qui a forme humaine, dans l'univers.

1.3. Les nouvelles découvertes, comme les matières polymères, ont facilité le travail et favorisé le bien-être de l'homme, mais leur gestion doit couvrir l'entièreté de leur cycle de vie pour éviter qu'elles n'aient un effet néfaste sur les processus naturels.

1.3.1. Le Comité juge qu'il est essentiel de développer une culture de l'écoconception des matériaux polymères pour faciliter des applications ultérieures des matériaux polymères secondaires après une première utilisation.

1.3.2. Que ce soit dans les comportements ou les structures de production, de distribution et de consommation, nous avons besoin d'une révolution culturelle qui transforme les déchets en ressources précieuses à valoriser, sans négliger la société civile et l'école, tous niveaux et toutes filières confondus.

1.3.3. Le CESE estime qu'il y a lieu, en particulier dans le secteur de l'emballage qui est aujourd'hui très développé pour des raisons économiques et d'hygiène, d'élaborer une stratégie de filière axée sur la réutilisation, avec la participation d'entreprises disposant d'une expérience dans les processus de recyclage. Il s'agit d'harmoniser et d'intégrer les compétences, en amont et en aval du processus.

1.3.4. En étroite collaboration avec leurs homologues européens et internationaux, les organismes de normalisation nationaux devraient renforcer les procédures de reconnaissance des matières premières secondaires au moyen d'un label afin d'accroître la sécurité des consommateurs par rapport aux nouveaux produits grâce à une harmonisation européenne.

1.3.5. Pour le CESE, la recherche et l'innovation doivent jouer un rôle important, notamment l'initiative technologique conjointe (ITC) «Partenariats public-privé institutionnels dans le cadre du programme Horizon 2020», destinée au développement de bioproduits⁽²⁾ ainsi que d'autres actions en matière de développement durable et circulaire dans le prochain 9^e programme-cadre.

1.3.6. La priorité doit être donnée au processus d'application de marquages numériques des différents types de plastique pour permettre l'identification, le tri et, le cas échéant, l'élimination selon des méthodes communes. Il importe en particulier que ces matières premières secondaires soient exemptes de certaines substances toxiques que l'on retrouve dans des matières premières qui ne sont pas destinées aux denrées alimentaires et aux jeux pour enfants.

1.4. Le CESE estime qu'il faut intervenir en recourant aux analyses chimiques dans le cadre du programme REACH pour limiter la pollution par les microplastiques, qui constitue l'une des principales menaces pour l'environnement et la santé des personnes.

1.5. Le CESE soutient résolument les propositions de la Commission visant à doter les ports d'installations de réception des déchets et les obligations imposées aux responsables des navires de respecter certaines procédures pour le déversement de déchets.

1.5.1. Selon le CESE, une politique similaire devrait être appliquée également à la gestion des cours d'eau, qui constituent un important collecteur de la pollution présente dans les mers.

1.5.2. Le CESE est d'avis que les associations de pêcheurs et les acteurs sociaux doivent être associés, tant sur le plan culturel que par des financements nationaux et/ou européens, à une opération de nettoyage des résidus polymères dans les eaux, notamment en favorisant des actions de sensibilisation sur la question des déchets fluviaux et marins. Entre autres choses, ils pourraient, moyennant une formation adaptée, intervenir dans la partie de la filière organisée dans les ports ou le long des cours d'eau, lors des phases initiales du recyclage, en particulier pendant les périodes de fermeture de la pêche nécessaires aux besoins physiologiques du poisson.

1.6. Selon le CESE, la création et le développement de nouvelles activités complémentaires engendrées par l'économie circulaire nécessitent la révision de la législation actuelle sur les déchets, qui découle de la directive 2008/98/CE. Celle-ci rend responsable le détenteur des déchets, mais souvent sans créer les outils permettant de les réutiliser.

⁽²⁾ L'entreprise commune «Bio-industries» est un partenariat public-privé (PPP) entre la Commission européenne et le consortium de Bio-industries. Le consortium regroupe actuellement plus de 60 petites et grandes entreprises, groupements et organisations appartenant aux secteurs de la technologie, de l'industrie, de l'agriculture et de la sylviculture. Ils se sont tous engagés à investir dans la recherche, le développement et la démonstration collaboratifs dans le domaine des technologies bio-industrielles au sein du PPP. Cette initiative prévoit pendant la période 2014-2020 des investissements dans l'innovation en matière de bioproduits d'un montant de 3,8 milliards d'EUR, soit 1 milliard de fonds de l'Union européenne et 2,8 milliards provenant d'investissements privés.

1.7. Le CESE estime que l'écoconception ⁽³⁾ appliquée jusqu'ici aux économies d'énergie, devrait être appliquée à l'économie circulaire, en particulier pour les plastiques.

1.8. Le CESE estime nécessaire la mise en place d'accords régionaux appropriés en matière de pollution marine, en les étendant aux politiques de proximité et aux accords Euromed et de la Baltique.

1.9. Il conviendrait de soutenir et d'encourager les accords volontaires sectoriels et intersectoriels des industries et des administrations publiques territoriales, en favorisant la certification des entreprises (EMAS, RSC) et les «navires verts» ⁽⁴⁾.

2. Introduction

2.1. Le plastique, entendu comme l'appellation générique d'un groupe de polymères, est un matériau important, omniprésent dans notre économie et dans notre vie quotidienne. Il contribue à promouvoir une croissance durable et compétitive, des emplois pérennes et de multiples innovations technologiques et conceptuelles.

2.2. La découverte de la matière plastique — du monomère au polymère — a eu lieu au milieu des années 1950 et est l'œuvre de deux scientifiques, Natta et Ziegler. En 1953, le chimiste allemand Karl Ziegler réussit à créer à partir du pétrole un nouveau type de plastique, le polyéthylène, dont la molécule est un polymère ⁽⁵⁾. Quant au chimiste italien Giulio Natta, il a mis au point un autre polymère, le polypropylène, breveté sous le nom de «Moplen». Cette découverte a puissamment contribué au déclenchement d'une crise dans l'industrie minière, qui avait fourni jusque-là dans l'histoire de l'humanité les matériaux ⁽⁶⁾ pour construire les objets nécessaires à la vie quotidienne et au travail.

2.3. Le plastique est issu du pétrole, en moyenne deux kilogrammes de pétrole donnant un kilogramme de plastique.

2.3.1. Ces nouveaux matériaux ⁽⁷⁾ ont permis de fabriquer un très large éventail d'objets qui sont légers, ne rouillent pas et ne cassent pas. En 1973 a été produite la première bouteille en PET ⁽⁸⁾.

2.4. Le CESE a eu l'occasion de souligner ⁽⁹⁾ que «la transition vers une économie circulaire peut ouvrir des perspectives favorables pour la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020».

2.5. Le Comité soutient que la transition vers une économie circulaire européenne peut ouvrir des perspectives positives pour la compétitivité systémique de l'Union européenne «à condition qu'elle repose sur une vision stratégique européenne commune à laquelle participent activement le monde du travail, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, les consommateurs et les autorités législatives et réglementaires aux différents niveaux» ⁽¹⁰⁾.

2.6. Le CESE rappelle le lancement du train de mesures de 2014 ⁽¹¹⁾, qui a ensuite été retiré, et de celui de décembre 2015 qui allait de pair avec un plan d'action de l'UE pour l'économie circulaire, qui a fait du plastique la priorité absolue.

2.7. Pour le CESE, «le meilleur moyen de faire évoluer les comportements consiste à adresser des signaux de prix clairs, en proposant aux consommateurs une offre pratique à des tarifs compétitifs. Ce résultat pourrait être atteint au moyen de systèmes de responsabilité élargie du producteur et/ou d'une fiscalité écologique» ⁽¹²⁾.

2.8. L'industrie plastique européenne a réalisé en 2016 un chiffre d'affaires de près de 350 milliards d'EUR, compte environ 62 000 entreprises, offre un emploi à plus de 1,5 million de travailleurs et assure la production de 60 millions de tonnes ⁽¹³⁾.

2.9. Les plastiques sont aujourd'hui présents dans tous les aspects de la vie quotidienne: des transports à la construction, des télécommunications aux biens de consommation, de l'alimentation aux soins de santé.

⁽³⁾ Directive 2005/32/CE et modifications ultérieures.

⁽⁴⁾ Voir COM(2018) 33, article 8, paragraphe 5.

⁽⁵⁾ Ziegler a découvert avec Giulio Natta la synthèse stéréospécifique du polypropylène, en utilisant des catalyseurs contenant du titane; ils sont appelés communément les catalyseurs Ziegler-Natta. Ils ont obtenu le prix Nobel de chimie en 1963.

⁽⁶⁾ Zinc, blende, calamine, barytine, bakélite.

⁽⁷⁾ PE (polyéthylène); PP (polypropylène); PS (polystyrène); PET (polyéthylène téréphtalate); PVC (chlorure de polyvinyle).

⁽⁸⁾ Brevet appartenant à N. Convers Wyrth, un ingénieur américain.

⁽⁹⁾ Avis du CESE (JO C 230 du 14.7.2015, p. 91).

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE (JO C 230 du 14.7.2015, p. 91).

⁽¹¹⁾ Voir SWD(2014) 208 et SWD(2015) 259 final.

⁽¹²⁾ Avis du CESE (JO C 230 du 14.7.2015, p. 91).

⁽¹³⁾ Voir le rapport sur «L'eccellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA 2017» (Rapport sur l'excellence dans la chaîne d'approvisionnement des matières plastiques pour le renouveau industriel de l'Italie et l'Europe 2017) (<https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>).

2.10. Les petites et moyennes entreprises (PME), qui emploient moins de 20 salariés, représentent environ 80 % des entreprises de l'Union européenne actives dans le secteur des matières plastiques, tandis que les 20 autres pour cent sont constitués de moyennes et grandes entreprises ⁽¹⁴⁾.

2.11. Chaque année, les Européens produisent environ 25 millions de tonnes de déchets plastiques, dont moins de 30 % sont recyclés ⁽¹⁵⁾.

2.12. Selon une étude conduite récemment à l'échelle européenne (note de bas de page 15), le remplacement du plastique par d'autres matériaux conduirait, pour ses principales applications, à une multiplication pratiquement par quatre du poids des emballages, une augmentation du volume des déchets générés de 60 % et un accroissement de la consommation d'énergie annuelle de 57 % sur l'ensemble du cycle de vie.

2.12.1. Par ailleurs, 95 % de la valeur des emballages se perdent après une seule utilisation. Des 78 millions de tonnes entrant dans le circuit de la consommation, 72 % ne sont pas récupérées, soit 40 % qui sont mis en décharge et 32 % qui échappent aux systèmes de collecte réguliers.

2.13. C'est pourquoi il importe de développer l'écoconception des plastiques afin de les rendre davantage recyclables et d'augmenter ainsi la demande de plastiques recyclés provenant des différents secteurs industriels et canaux de distribution, ainsi que des consommateurs et des citoyens européens.

2.13.1. Il est important d'intensifier le dialogue avec l'industrie du recyclage, pour en comprendre les besoins, les processus de production et les technologies.

2.14. Les plastiques recyclés doivent faire l'objet d'une requalification appropriée et d'une valorisation par l'intermédiaire d'un processus de normalisation et de certification par un label.

2.15. Dans une économie circulaire, les matières plastiques doivent être considérées comme un patrimoine matériel commun de grande valeur, dans la mesure où il est essentiel à un développement économique compétitif et durable au service du citoyen, de la santé et de l'environnement. Il faut pour cela que les objets qui entrent dans cette catégorie de matières premières ne soient plus considérés comme des «déchets à éliminer» mais comme des «objets à récupérer».

3. Les mers et le plastique

3.1. La surface de la planète est constituée à 70 % de mers et d'océans et les eaux marines représentent 97 % de ses ressources hydriques. Les océans sont nos plus grands alliés dans la lutte contre le changement climatique. Ils ont été intégrés dans l'accord de Paris et ont donné lieu à un rapport spécial du GIEC.

3.2. Les déchets marins, en particulier les plastiques et les microplastiques, constituent une autre menace importante pour les océans et sont donc une source de préoccupation à l'échelle mondiale, qui concerne tous les océans de la planète. Chaque année, des millions et des millions de tonnes de déchets sont déversés dans les océans partout dans le monde, créant des problèmes environnementaux, économiques, esthétiques et sanitaires. Les déchets marins peuvent causer de graves dommages économiques, notamment des pertes pour les communautés côtières, une limitation du tourisme, des entraves au transport maritime et à la pêche.

3.3. Le coût potentiel du nettoyage des côtes et des plages dans l'ensemble de l'Union européenne a été estimé à environ 630 millions d'EUR par an.

3.4. En raison de leur accumulation et de leur dispersion, les déchets marins représentent une redoutable menace pour la santé des océans du monde, en particulier du fait de la vitesse à laquelle leur quantité augmente. À cet égard, il conviendrait d'adopter des mesures équilibrées et efficaces de promotion d'une économie circulaire au niveau international et européen en fixant des objectifs de réduction des déchets marins au niveau de l'Union de 30 % en 2025 et de 50 % en 2030.

3.4.1. Pour atteindre ces buts, il conviendrait, tout d'abord, de modifier la législation existante, qui attribue la propriété des déchets aux personnes qui les recueillent, ce qui dissuade cette collecte.

3.4.2. Il conviendrait d'étudier les possibilités d'offrir des incitations à ceux qui, comme les pêcheurs surtout, peuvent apporter leur concours au nettoyage de la mer et des cours d'eau, notamment en utilisant à bon escient le fonds européen pour les affaires maritimes et de la pêche (FEAMP).

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, «L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE 2015» (L'excellence de la filière plastique dans l'UE 2015).

⁽¹⁵⁾ Commission européenne, communiqué de presse 16 janvier 2018.

3.5. Le 18 décembre 2017, le Conseil a également souligné «la nécessité d'assurer la cohérence entre les politiques de soutien à l'innovation et d'autres politiques, en mettant l'accent notamment sur la protection de la santé humaine, sur l'environnement et sur la transition vers une économie circulaire»⁽¹⁶⁾.

3.6. Le Parlement européen a pour sa part adopté de multiples documents à ce sujet: de sa résolution du 9 juillet 2015 sur l'utilisation efficace des ressources («Vers une économie circulaire»), jusqu'aux résolutions adoptées en février 2017 sur le «train de mesures sur les déchets» ainsi qu'à la résolution du 18 décembre 2017 sur la «Gouvernance internationale des océans».

3.7. L'action pour le nettoyage de la mer Méditerranée pourrait trouver des synergies avec le programme Prima qui prévoit des interventions écologiques à finalité environnementale⁽¹⁷⁾.

4. Les propositions de la Commission

4.1. La stratégie proposée par la Commission vise à protéger l'environnement de la pollution par les plastiques et à promouvoir en même temps la croissance et l'innovation, tout en cherchant à transformer le défi économique du paradigme linéaire production-distribution-consommation-comportement en un modèle circulaire qui s'autoalimente grâce à une utilisation efficace des ressources envisageant les déchets comme une «**ressource à régénérer**».

4.2. La réutilisation, le recyclage et la valorisation deviendraient des mots clés autour desquels se construirait un nouveau paradigme permettant de promouvoir une nouvelle forme de conception, de développement durable, d'innovation et de compétitivité, au sein du marché intérieur et sur le marché international.

La stratégie proposée comporte 40 actions, 15 recommandations s'adressant aux autorités nationales et régionales et 8 autres destinées aux entreprises des secteurs concernés.

4.3. La proposition de directive sur les installations de réception portuaires introduit de nouvelles règles pour lutter contre les déchets marins, assorties de mesures garantissant que les déchets produits sur les navires ou recueillis en mer seront déposés sur terre et correctement gérés. Elle prévoit également des mesures visant à réduire la charge administrative qui pèse sur les ports, les navires et les autorités compétentes.

5. Observations et recommandations générales

5.1. De l'avis du Comité, il n'est pas possible d'élaborer une stratégie efficace pour les matières plastiques sans adopter des mesures appropriées dans le domaine de l'éducation et de la formation, des incitations dans le domaine de la conception et dans celui des comportements, des normes de qualité techniques et réglementaires communes, des dispositifs visant à rendre attractifs et à récompenser certaines pratiques, y compris sur le plan fiscal et financier, une démarche systémique et intersectorielle, un usage intelligent et généralisé des outils informatiques, et un exercice de prospective ouvert et participatif destiné à accompagner le processus d'une véritable **culture européenne de la circularité des matières plastiques fondée sur l'analyse de l'ensemble du cycle de vie des produits**.

5.2. La pollution par les microplastiques constitue l'une des principales menaces pour l'environnement et la santé des personnes. Ces substances sont souvent utilisées dans les détergents, les cosmétiques, les meubles et les peintures. **Selon le CESE**, il faut s'attaquer à cette pollution à la source par des actions au niveau de l'Union européenne dans le cadre de **REACH**.

5.3. **Dans l'UE, environ 40 % des plastiques sont à usage unique et constituent la principale cause de pollution. L'imposition d'un prix minimum par sac en plastique en réduit considérablement la consommation. Le CESE recommande d'étendre cette mesure à tous les types de plastiques à usage unique.**

5.4. Le CESE estime prioritaire le marquage numérique des différents types de plastique, à des fins d'identification, de tri et, le cas échéant, d'élimination des composants nuisibles. Le plastique contient souvent des substances toxiques interdites dans les matériaux en contact avec les denrées alimentaires, ainsi que dans les jouets. Le recyclage des matières plastiques pourrait conduire à l'introduction de ces substances dans les nouveaux produits. Il est par conséquent nécessaire de garantir et de certifier que les «matières plastiques secondaires» sont exemptes de telles substances.

5.5. Les législations nationales diffèrent entre elles en ce qui concerne les quantités et les autorisations. Il serait souhaitable d'instaurer une seule **législation harmonisée**, plus sévère, qui serait bénéfique pour les consommateurs.

⁽¹⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/fr/pdf>, conclusions du Conseil du 18 décembre 2017, «Éco-innovation: favoriser la transition vers l'économie circulaire».

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final et avis du CESE (JO C 125 du 21.4.2017, p. 80).

5.6. De l'avis du CESE, il y a lieu de renforcer les mesures destinées à mettre en oeuvre les priorités suivantes:

- des méthodes communes de détection,
- la numérisation des produits, des procédés et des composants au moyen d'un marquage numérique des différents types,
- des infrastructures de tout premier ordre pour la collecte et le tri, dotées de lecteurs optiques,
- des normes et des certifications pour les produits, les procédés et les installations,
- la professionnalisation et le suivi du recyclage,
- des systèmes destinés à récompenser les dispositifs de responsabilité étendue du producteur et du consommateur,
- le lancement d'une action pilote de l'Union pour l'organisation, la mise en place et le développement commercial sous une forme concurrentielle d'un véritable marché européen des matières plastiques secondaires de qualité, en favorisant les marchés publics écologiques.

5.7. La collecte sélective et surtout le recyclage du PET ⁽¹⁸⁾ pourraient apporter des avantages économiques dans l'Union européenne grâce à de nouvelles activités productives et professionnelles.

5.8. Jusqu'à présent, la priorité a été donnée au recyclage organique par compostage ⁽¹⁹⁾, à l'enfouissement en décharge et à la valorisation énergétique par incinération ⁽²⁰⁾, en particulier dans les secteurs sidérurgique et cimentier moyennant une filtration adéquate des gaz d'échappement.

5.9. Il devient de plus en plus important de recycler le plastique sous la forme de nouveaux objets, soit du même type (bouteille/bouteille) soit d'un autre type (plastique/tissu). Toutefois, cette option nécessite un processus d'incitations pour les consommateurs ⁽²¹⁾ et un dispositif d'identification à l'aide de lecteurs numériques dans les points de collecte.

5.10. Le PET recyclé peut être utilisé comme fibre pour la production de tissus d'été et d'hiver, de vêtements de travail, d'uniformes militaires, de renforcements de pneumatiques, de tuyaux, de bandes transporteuses, de films d'emballage et de produits imprimés.

5.11. Grâce à des efforts soutenus de normalisation technique et réglementaire, ainsi que de certification, le PET reste chimiquement inerte même après recyclage, et convient donc aux applications qui donnent lieu à un contact sans danger avec les denrées alimentaires ⁽²²⁾, pour autant que les procédés aient été réalisés de manière correcte et certifiée ⁽²³⁾.

5.12. En ce qui concerne les **déchets marins**, le CESE est favorable à la mise en concordance de la directive avec la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) et estime que la lutte contre les déchets provenant des navires de plaisance et de pêche peut contribuer à résoudre le problème de la pollution marine, à condition de prévoir des dérogations appropriées pour les petites embarcations et les ports à trafic limité.

5.13. Pour l'organisation de la collecte des déchets en mer, il conviendrait d'associer les organisations des pêcheurs en recourant au fonds pour la pêche (FEAMP). Moyennant une formation adéquate, ceux-ci pourraient compléter les revenus de la pêche, qui ne sont pas toujours sûrs, par des activités dans le domaine de la collecte des déchets et dans la filière du recyclage.

⁽¹⁸⁾ PET: polyéthylène téréphtalate (C₁₀H₈O₄)_N. Dérivé du pétrole brut (C₉H₁₈). Résine thermoplastique adaptée au contact alimentaire.

⁽¹⁹⁾ Le **compost** est le matériau qui résulte du processus de décomposition et d'humification des résidus de substances organiques.

⁽²⁰⁾ CDD, **combustibles dérivés des déchets**. Lors de la combustion, la rupture des liens entre les atomes d'hydrogène et de carbone conduit à l'émission de grandes quantités de chaleur.

⁽²¹⁾ Par exemple, une caution obligatoire en Allemagne ou l'obligation de reprise des vidanges par des vendeurs en Suisse.

⁽²²⁾ Éviter la production d'acétaldéhyde en optimisant la température de fusion et le temps de résidence. Exclure la décontamination.

⁽²³⁾ Dans certains États, la loi prévoit que la proportion de matières plastiques secondaires dans la composition des contenants destinés aux denrées alimentaires ne peut dépasser 50 %. Ces matières ne doivent pas non pas entrer en contact avec les aliments. Par conséquent, le plastique recyclé doit être couplé avec du plastique «vierge» pour la partie du contenant proche des aliments.

5.14. La même chose pourrait valoir également pour le nettoyage des cours d'eau en utilisant les coopératives de travail moyennant la modification de la législation actuelle ⁽²⁴⁾.

5.15. Le CESE estime prioritaire la mise en place d'accords régionaux en matière de pollution marine, en particulier dans les zones maritimes et fluviales.

6. Observations particulières

6.1. **Du PET au fil.** Le PET est recyclé au moyen d'un procédé mécanique et chimique innovant et non polluant, qui préserve la pureté de la fibre, réduit la consommation d'eau et d'énergie, ainsi que les émissions de CO₂ d'environ 30 %. Tout cela sans produire de scories ni de déchets.

6.1.1. Tout d'abord, la matière première est récupérée par collecte séparée. Après les phases suivantes: broyage, lavage, concassage, étirage, séchage et granulation, le PET est transformé en un nouveau polymère, par un procédé non polluant qui est principalement basé sur les variations de température. Enfin, le polymère fondu ainsi obtenu est envoyé vers une extrudeuse. La matière, coupée à la longueur voulue, prend la forme d'un éventail de fils synthétiques, recyclés, en polyester de qualité supérieure et hautement performant.

6.2. L'évolution du PET ⁽²⁵⁾ (polyéthylène téréphtalate) appliqué aux tissus est synonyme d'innovation, de respect de l'environnement et de qualité: des techniques de production jusqu'au design.

6.2.1. Données techniques ⁽²⁶⁾:

— 2 kg de pétrole (C₉H₁₈) permettent de produire 1 kg de PET (C₁₀H₈O₄)_N.

— 1 bouteille de 1,5 litre a une masse de 38 grammes.

— 1 bouteille de 0,5 litre a une masse de 25 grammes.

— Pour fabriquer un vêtement en polaire (330 gr/m²), il faut environ 27 bouteilles de 1,5 litre.

— 27 bouteilles correspondent à 1 026 grammes de PET, ce qui équivaut à environ 2 052 grammes de pétrole.

— La réduction des émissions de CO₂ pour 2 052 grammes de pétrole (24,2136 kWh) ⁽²⁷⁾ est de **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2. Autre exemple: 53 900 bouteilles en plastique recyclées de 1,5 litre peuvent être transformées en un excellent polyester permettant de fabriquer 7 000 sacs à dos en économisant 3,34 tonnes de CO₂ ⁽²⁸⁾.

7. Questions ouvertes

7.1. Engagements des États:

— éducation, dès l'école, à la collecte séparée (plastique inclus!), surtout au niveau de la cellule familiale;

— création de coopératives/associations pour collecter les plastiques, en collaboration avec les municipalités et les entreprises, et les acheminer aux centres de traitement et de certification des «matières plastiques secondaires»;

— adaptation des règles en vigueur en matière de déchets aux besoins liés à la collecte de la matière plastique.

⁽²⁴⁾ À l'heure actuelle, on estime que 1,15 à 2,41 millions de tonnes de déchets plastiques parviennent chaque année dans les océans à partir des cours d'eau. Plus de 74 % des émissions se produisent entre mai et octobre. Les 20 cours d'eau les plus polluants, qui se situent pour la plupart en Asie, représentent 67 % du total mondial.

⁽²⁵⁾ Les polyesters proviennent du PET et sont disponibles à la fois sous forme de fibres discontinues, de fil lisse ou volumineux, ou encore de microfibrilles.

⁽²⁶⁾ Source: Pielleitalia S.r.l. Grassobbio Bergame.

⁽²⁷⁾ Source: CCR Ispra: facteur de conversion du pétrole brut:

— 11,8 MWh/t,

— 0,264 tCO₂/MWh.

⁽²⁸⁾ Voir note de bas de page 28, CCR d'Ispra.

7.2. Le CESE soutient le dialogue entre les parties en vue de la création d'un fonds d'investissement dans des technologies de recyclage des matières plastiques et de la mise en place d'un marché européen du plastique secondaire de qualité.

7.3. Soutien, par l'intermédiaire du programme Horizon 2020 — **et du nouveau 9^e programme-cadre**, notamment au moyen d'études sur les bactéries ⁽²⁹⁾ — à l'initiative technologique conjointe «Partenariats public-privé institutionnels dans le domaine des bio-industries» (une des 7 ITC).

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ En collaboration avec d'autres instituts de recherche, l'université des arts et techniques de Kyoto et l'université Keiō ont isolé une espèce de bactérie, *Ideonella sakaiensis*, capable de «dévorer» le plastique en l'utilisant comme moyen de subsistance et de croissance grâce à l'action de seulement deux enzymes. Voir: <http://science.sciencemag.org/content/351/6278/1196>, Yoshida et al. John McGeehan, professeur de biologie à l'université de Portsmouth, et ses collègues ont accidentellement créé une version superpuissante de l'enzyme mangeur de plastique. Leurs travaux ont été publiés dans la revue *Proceedings of the National Academy of Science* en 2018.

**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 — L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture**

[COM(2017) 713 final]

(2018/C 283/10)

Rapporteuse: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Corapporteur: **John BRYAN**

Consultation	Commission européenne, 18.1.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	5.12.2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	3.5.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	195/7/18

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission consacrée à «L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture» et estime qu'une politique agricole commune (PAC) solide et bien financée est essentielle pour une agriculture durable et viable dans l'Union européenne.

1.2. La future PAC doit atteindre les objectifs initiaux définis dans le traité de Rome, mais aussi d'autres, nouveaux, liés à l'environnement, au changement climatique et à la biodiversité, tout en garantissant que le modèle agricole européen soit préservé et demeure compétitif et viable, afin de répondre aux besoins des citoyens européens. La nouvelle PAC doit également adopter et réaliser les buts fixés par les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies et la COP 21.

1.3. Le CESE se félicite de la direction donnée aux réformes et aux nouvelles propositions qui concernent la subsidiarité et le nouveau modèle de mise en œuvre, et souligne la nécessité de s'assurer qu'elles soient appliquées d'une manière qui protège la politique commune et le marché unique tout en respectant les engagements pris en matière de simplification des mécanismes de fonctionnement. Il a toutefois la conviction que la communication aurait dû être plus précise. Il aurait souhaité que la Commission prenne en compte dans les propositions législatives ultérieures le point de vue de la société civile qu'exprime le présent avis. Le calendrier imposé tant au CESE pour exprimer son avis qu'aux propositions législatives de la Commission était trop serré.

1.4. Le CESE est partisan du modèle de la PAC à deux piliers, le premier octroyant des paiements directs, qu'il conviendrait de réorienter et qui doivent garantir aux agriculteurs un revenu équitable et les encourager à fournir des biens publics, tout en soutenant le marché, et le second venant à l'appui des zones et des régions rurales et de la lutte contre l'exode rural, dans le droit fil de la déclaration de Cork 2.0. Le CESE s'oppose à ce que le premier pilier soit cofinancé. Il plaide en faveur d'un niveau raisonnable de cofinancement du second pour tous les États membres. Il affirme sans ambages que les paiements directs devraient être destinés uniquement aux agriculteurs actifs, et se fonder sur des critères objectifs relatifs aux activités agricoles et à la fourniture de biens publics.

1.5. Le CESE est favorable à une PAC solide et bien financée ainsi qu'à une augmentation du budget européen à 1,3 % du RNB, en cohérence avec la croissance de l'économie européenne. Il convient de doter la PAC d'un financement adéquat pour faire face à la faiblesse des revenus des agriculteurs et des travailleurs agricoles, à l'inflation et à tout déficit découlant du Brexit, ainsi qu'aux exigences supplémentaires posées en matière d'environnement ou de changement climatique; de même, il y a lieu de répondre à la nécessité de faire converger les paiements directs entre les États membres, en tenant compte de la diversité des situations.

1.6. Le CESE considère que la PAC doit soutenir les petits exploitants comme les grands, les jeunes comme les vieux, ceux qui sont nouvellement installés comme ceux qui sont établis de plus longue date, ceux qui travaillent en indépendants comme leurs salariés, et les femmes aussi bien que les hommes, de telle sorte que l'existence en milieu rural devienne viable pour les agriculteurs actifs qui participent à la production agricole, fournissent des biens publics, prennent soin de l'environnement et contribuent à l'emploi.

1.7. Tout en se félicitant des nouvelles propositions sur la subsidiarité, et compte tenu de la responsabilité accrue accordée aux États membres, le CESE affirme clairement qu'une PAC forte doit être maintenue, récusant toute renationalisation qui mettrait en péril le marché unique. Il faut que le principe de subsidiarité s'applique uniquement aux plans nationaux de mise en œuvre des objectifs de la PAC, en offrant aux États membres la souplesse appropriée pour adopter les modalités de paiement, au titre du premier comme du second pilier, qui conviennent le mieux aux modèles d'agriculture et aux conditions rencontrées dans chaque pays, en tenant compte de ses conditions naturelles et de son environnement.

1.8. C'est avant tout au niveau des États membres que le nouveau modèle de mise en œuvre proposé pour atteindre les objectifs environnementaux et climatiques doit être mis en application. Conformément à l'engagement pris en faveur de la simplification, il convient qu'il soit simple et facile à comprendre pour les agriculteurs, et n'entraîne pas de coûts supplémentaires. Au niveau de l'exploitation, les plans stratégiques nationaux doivent être convertis en plans simples, comportant des indicateurs facilement compréhensibles et mesurables.

1.9. Depuis longtemps, la simplification constitue un élément essentiel de la communication sur la PAC, et l'engagement à obtenir des résultats en ce sens doit être honoré dans le cadre de cette réforme. Le CESE, qui considère qu'elle offre une réelle possibilité de simplifier, a proposé une liste de points très précis qui concernent sa mise en œuvre. Il y a lieu de consolider la conditionnalité en s'appuyant sur les progrès technologiques; l'on pourrait réexaminer et optimiser la forme que prennent les inspections dans l'exploitation, ainsi que les taux d'inspection; les marges de tolérance devraient, le cas échéant, être élargies si l'on veut éviter les conformités douteuses; il conviendrait qu'en cas de non-conformité, les agriculteurs puissent bénéficier, avant sanction, d'une possibilité de rectification, grâce à une procédure de clôture; enfin, il faudrait que les paiements soient versés à temps. Il conviendrait en l'occurrence d'utiliser le principe d'annualité, de manière à éviter des contrôles et sanctions qui seraient rétroactifs.

1.10. Le CESE est très favorable à l'amélioration des mesures en faveur des jeunes agriculteurs et a proposé six mesures spécifiques, parmi lesquelles figure une définition claire de la notion de jeune agriculteur, afin de remédier au grave problème que représente le renouvellement des générations dans le secteur agricole.

1.11. Partant d'une perspective positive pour l'environnement, et avec pour visée d'augmenter la surface des prairies dans l'ensemble de l'Union, le CESE recommande d'accroître le soutien direct aux agriculteurs actifs favorisant les prairies permanentes, en relevant le niveau de paiement qui leur est affecté.

1.12. La PAC de l'après-2020 doit renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement, afin qu'ils puissent obtenir un revenu équitable et n'en soient pas le maillon le plus faible⁽¹⁾. La PAC doit protéger le fonctionnement du marché unique, avec un étiquetage obligatoire de l'origine des produits agricoles qui n'entrave aucunement la libre circulation des marchandises au sein de l'Union.

1.13. Le CESE estime que la PAC doit s'inscrire en complément d'une politique alimentaire globale⁽²⁾.

1.14. L'Union européenne a besoin d'une consommation alimentaire durable qui respecte le critère d'un modèle faiblement émetteur de carbone⁽³⁾, ainsi que des normes élevées concernant l'environnement et le changement climatique, dans le droit fil de l'économie circulaire et d'une agriculture respectueuse de l'environnement.

1.15. L'agriculture n'est pas uniquement affaire de production alimentaire, elle touche aussi à la gestion des terres agricoles, à l'utilisation des ressources en eau et à la préservation de l'environnement. Par conséquent, le CESE invite la Commission à protéger les terres, au niveau de l'Union européenne, contre leur accaparement et leur détournement irréversible au profit d'autres usages, et contre la dégradation, la désertification, la déprise, la pollution et l'érosion⁽⁴⁾. Il convient également de reconnaître l'existence d'un lien étroit entre l'agriculture et la sylviculture.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur «Les principaux facteurs sous-jacents qui influencent la politique agricole commune après 2020» (JO C 75 du 10.3.2017, p. 21).

⁽²⁾ Avis sur «La contribution de la société civile au développement d'une politique alimentaire globale dans l'Union européenne» (JO C 129 du 11.4.2018, p. 18).

⁽³⁾ Avis du CESE sur la «Justice climatique» (JO C 81 du 2.3.2018, p. 22).

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur «L'utilisation des sols pour la production alimentaire durable et les services écosystémiques» (JO C 81 du 2.3.2018, p. 72).

1.16. Le CESE est convaincu que la PAC et la politique commerciale internationale que mène l'Union européenne devraient s'inscrire dans une stratégie beaucoup plus cohérente. Reconnaissant qu'une politique commerciale est cruciale pour le succès de la PAC, le CESE estime que tout nouvel accord commercial doit s'attacher à ce que les normes européennes s'appliquent de manière transversale dans tous les domaines essentiels que sont la sécurité sanitaire des aliments, les retombées environnementales, la santé et le bien-être des animaux, ainsi que les conditions de travail.

2. L'importance de l'agriculture et l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture

2.1. Une agriculture durable et viable constitue le seul secteur qui peut répondre au besoin le plus élémentaire de la population humaine, concernant la production alimentaire, tandis que par la gestion et l'entretien des terres, elle fournit également des biens publics essentiels touchant à la protection environnementale de l'eau, du sol, de l'air et des ressources de biodiversité qui sont les nôtres.

2.2. En plus de fournir des biens publics, l'agriculture, la sylviculture et la pêche, qui emploient 11 millions d'agriculteurs, génèrent 22 millions d'emplois directs dans les exploitations, auxquels 22 autres millions viennent encore s'ajouter sur l'ensemble du territoire européen, dans des secteurs liés tels que l'industrie de transformation, le commerce et les transports, et même dans ceux de la science, de la recherche et de l'éducation. L'agriculture pourrait mieux contribuer à la production économique, à la croissance et à l'emploi dans les zones rurales dès lors que le cadre dans lequel elle s'inscrit sera adapté en conséquence.

2.3. L'agriculture et l'exploitation agricole ont un rôle essentiel à jouer pour assurer l'avenir de l'Europe et atteindre les objectifs-cibles définis tant par les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies que par les engagements pris dans le cadre de la 21^e Conférence des parties (COP 21). Dans le cadre tracé par la communication sur «L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture», l'agriculture européenne peut, par une amélioration de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, procurer des avantages considérables à la société en fournissant une alimentation saine et abondante, ainsi que des matières premières à des prix abordables, et ce d'une manière durable qui protège nos principales ressources environnementales que sont le sol, l'eau, l'air et la biodiversité, tout en assurant, grâce à des prix viables, des revenus équitables aux agriculteurs.

2.4. Le CESE considère qu'en plus des objectifs essentiels définis dans le traité de Rome visant à 1) accroître la productivité de l'agriculture, 2) assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, 3) stabiliser les marchés, 4) garantir la sécurité des approvisionnements et 5) assurer des prix raisonnables pour les consommateurs, la future PAC devra en atteindre d'autres, qui concernent tout particulièrement l'environnement, le changement climatique et la biodiversité ainsi que les questions sociales et l'emploi dans les zones rurales.

2.5. Le CESE observe que les objectifs de la PAC fixés par les traités de Rome ont évolué au fil du temps et que tous n'ont pas été pleinement atteints. L'un d'entre eux consistait, et consiste toujours, à dégager des revenus suffisants grâce à une productivité accrue des exploitations. Elles sont aujourd'hui assurément plus productives qu'auparavant, mais bien souvent, les revenus n'ont pas progressé en conséquence, et, de ce fait, les paiements directs se sont dans bien des cas substitués à des prix de marché «justes et équitables». Outre les revenus qu'ils retirent du marché, les agriculteurs actifs ont besoin des paiements uniques aux exploitations fournis par la PAC.

2.6. Le CESE estime que les principes fondamentaux qui doivent constituer la base des futurs objectifs de la PAC sont les suivants:

- la protection du modèle agricole européen, avec son rôle multifonctionnel, ses exploitations familiales viables, ses PME, ses coopératives et ses autres modes de production agricole qui reposent sur une base historique au sein de l'Union. La PAC devrait permettre l'existence d'une production agricole durable dans toutes les régions de l'Union européenne,
- des paiements directs forts pour soutenir des revenus agricoles viables,
- une action forte de développement rural,
- un fonctionnement correct du marché unique,
- une position renforcée pour le producteur primaire au sein de la chaîne de valeur,
- une utilisation et une gestion durables des ressources naturelles que sont le sol, l'eau, l'air et la biodiversité,
- la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique,
- la préservation de la nature et des paysages,

- un soutien pour assurer le renouvellement des générations et attirer de jeunes agriculteurs,
- la promotion de l'emploi,
- la protection des postes de travail et l'inclusion sociale,
- le soutien à la croissance et l'amélioration de la compétitivité,
- l'accès des citoyens à une grande variété de denrées alimentaires produites de façon durable, notamment les produits régionaux, ceux bénéficiant d'une indication géographique ou les denrées alimentaires biologiques,
- l'adoption d'une politique commerciale cohérente qui soit conforme aux objectifs de la PAC,
- la mention obligatoire de l'origine comme source de valeur ajoutée pour les consommateurs,
- la priorité donnée à des actions de formation axées sur l'amélioration de la production et la qualité des denrées alimentaires,
- la facilitation des flux de migration circulaire pour répondre aux besoins de la production par l'emploi de travailleurs saisonniers originaires de pays tiers,
- la promotion de la numérisation des zones rurales, de l'activité agricole et de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

2.7. Le CESE juge positives les nouvelles propositions que la communication de la Commission contient concernant la subsidiarité et le nouveau modèle de mise en œuvre, et il est d'avis que si elles sont correctement mises en application, elles pourront avoir un impact positif considérable sur la PAC au niveau des exploitations, sur le plan de la simplification et de la réduction des formalités administratives, y compris pour mieux adapter les mesures à la diversité des situations dans les États membres et pour en faire une politique plus axée sur l'environnement et le changement climatique. Il estime en outre qu'il est nécessaire à cette fin d'apporter quelques modifications fondamentales à la PAC, dont certaines figurent dans la proposition de la Commission. Pourvu qu'elles soient correctement mises en œuvre, elles auront une influence bénéfique sur l'agriculture et sur la réalisation effective des objectifs de cette politique.

2.8. La PAC doit refléter les principaux objectifs et buts fixés par les objectifs de développement durable des Nations unies et la COP 21. Cette ambition est celle d'une «pauvreté zéro», supposant amélioration des revenus agricoles, lutte contre la faim, santé et bien-être, éducation de qualité, eau propre et assainissement, énergie propre et abordable, travail décent et croissance économique, réduction des inégalités, production et consommation responsables, action climatique et protection de l'eau et de la vie sur la terre. Le CESE estime que la PAC doit respecter ces objectifs clés, et que cet impératif devrait se refléter dans la conditionnalité des paiements directs, notamment pour ce qui concerne les questions foncières et les normes en matière d'environnement et de travail.

2.9. Eu égard au calendrier prévu pour la mise en œuvre des propositions, le CESE suggère d'instaurer des dispositions transitoires claires, pour la simple raison que les processus politiques requis et la mise en œuvre administrative qui s'ensuivra ne pourront vraisemblablement pas être menées à bien pour la fin de 2022. Il convient d'accorder suffisamment de temps pour qu'il soit possible de passer sans heurts de la politique en vigueur à sa nouvelle version. Les agriculteurs et le secteur agricole ont besoin de clarté, de stabilité et de sécurité en matière de planification; l'Union européenne doit éviter les difficultés qui ont surgi lors de la dernière réforme.

3. Le budget

3.1. Les paiements directs devront en outre continuer de jouer un rôle pour garantir les revenus, car le cadre existant ne permet pas aux agriculteurs de tirer un revenu suffisant de la vente de leurs produits. Puisque dans le même temps doit être créé, à l'intention des agriculteurs, un marché pour les «biens publics» qui aurait vocation non seulement à compenser les charges supplémentaires qu'ils assument, ainsi qu'une éventuelle baisse de leurs rentrées, mais également avoir une incidence positive sur le revenu, comme le CESE y est extrêmement favorable, il convient aussi de veiller à fournir un financement suffisant afin d'honorer ces promesses. Le CESE déplore que la communication ne contienne pas d'analyse des besoins réels de financement de la nouvelle PAC «plus équitable et plus verte»⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Dans son avis (JO C 354 du 28.12.2010, p. 35), le CESE avait déjà fait observer que le modèle agricole européen ne pouvait être obtenu aux prix du marché mondial.

3.2. Le CESE préconise dès lors d'établir un budget solide pour la PAC, mais estime que cette revendication est en danger. Il y a vraisemblablement lieu d'augmenter de manière substantielle le budget qui lui est alloué, afin de répondre aux nouveaux impératifs qui lui sont imposés concernant le respect d'exigences supplémentaires au niveau des exploitations agricoles dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, de faire droit à la nécessité de rapprocher les paiements directs entre les États membres, en prenant en considération les différences entre leurs situations, de pouvoir continuer de remédier aux pressions dues à la faiblesse des revenus agricoles, ainsi que de combler l'écart de revenu vis-à-vis d'autres secteurs de la société et de tenir compte de l'inflation.

3.3. Depuis les années 1980, la part des dépenses au titre de la PAC s'est réduite dans le budget de l'Union européenne, passant d'environ 70 % à 38 %. Le budget de la PAC n'a pas progressé alors que le nombre d'États membres dans l'Union européenne a fortement augmenté, dix-huit pays supplémentaires l'ayant rejointe, de même que la superficie de ses terres agricoles.

3.4. Le CESE prend acte des propositions du Parlement européen visant à faire passer le budget de l'Union européenne de 1,0 % du RNB à 1,3 % au moins. Reste néanmoins à déterminer quelle part de ces fonds supplémentaires reviendrait à l'agriculture et si cela suffirait pour asseoir un budget de la PAC suffisant et adéquat, ainsi que répondre à tous les visées et exigences ambitieuses qui sont prévues. La société civile comme le Parlement européen sont favorables à un budget conséquent, et à la stabilité qui va de pair. Des propositions de réforme de la PAC qui ne lui assignent pas un budget suffisant seront vouées à l'échec.

3.5. Dans le budget de l'Union européenne, et en particulier dans celui de la PAC, tout déficit découlant du Brexit devra être compensé par des contributions supplémentaires des États membres. En outre, les propositions de financer de nouvelles mesures de l'Union doivent s'accompagner d'un nouveau financement.

4. La subsidiarité

4.1. Le CESE se réjouit de la proposition d'introduire davantage de subsidiarité dans la PAC, mais il souligne qu'il importe de maintenir une politique agricole commune forte et un solide marché unique de l'Union européenne. On ne saurait en aucun cas tolérer que la subsidiarité porte préjudice à la PAC ou au marché unique. En outre, les membres du CESE soulignent avec inquiétude qu'il ne saurait être question, dans quelque État membre que ce soit, de renationaliser la PAC sous couvert de subsidiarité.

4.2. La subsidiarité ne devrait s'appliquer qu'aux seuls plans élaborés par les États membres en vue de mettre en œuvre les priorités de la PAC, le modèle de la PAC à deux piliers devant quant à lui être conservé. Le CESE se félicite de l'initiative visant à développer l'agriculture des régions d'origine des migrants. Les normes de travail doivent être respectées pour tous les salariés, y compris les travailleurs saisonniers.

4.3. En ce qui concerne l'approbation et le contrôle des plans nationaux de mise en œuvre, et le cas échéant les sanctions en cas de non-respect des engagements souscrits, la Commission joue un rôle crucial pour garantir que la PAC reste une politique commune.

4.4. La principale caractéristique d'une subsidiarité positive devrait être de permettre aux États membres de concevoir, au titre du premier comme du second pilier, les régimes et les mécanismes qui conviennent le mieux aux modèles d'agriculture, aux structures et aux conditions propres à chaque pays, tout en produisant dans le même temps de meilleurs résultats dans les domaines du changement climatique et de l'environnement.

4.5. La subsidiarité devrait aussi procurer aux États membres la souplesse nécessaire pour adopter le modèle, les critères et les règles de conditionnalité qui conviennent le mieux à la situation de chacun d'entre eux et procéder à leur tour à une simplification réelle et substantielle au niveau des exploitations, tout en maintenant les contrôles appropriés.

5. Le nouveau modèle de mise en œuvre

5.1. La communication sur la PAC propose un nouveau modèle de mise en œuvre qui, grâce à la subsidiarité, dotera les États membres de la capacité d'élaborer une combinaison de mesures obligatoires et volontaires dans les deux piliers en vue d'atteindre les objectifs environnementaux et climatiques définis au niveau de l'Union. Elle préconise que les États membres fixent des seuils quantitatifs dans des plans stratégiques afin de garantir que les objectifs soient atteints. Elle suggère également que tous les paiements directs accordés aux agriculteurs soient subordonnés à leur engagement d'adopter, ou de maintenir s'ils en font déjà usage, certaines pratiques touchant à l'environnement et au changement climatique. Elle prône également de récompenser les agriculteurs s'engageant volontairement sur la voie de méthodes plus ambitieuses, nécessitant des incitations financières importantes.

5.2. Le CESE affirme sans équivoque que c'est essentiellement au niveau des États membres que doivent s'appliquer des critères tels que des seuils quantitatifs, résultats et indicateurs de résultats dans les domaines de l'environnement et du changement climatique.

5.3. À l'échelle de l'exploitation, le nouveau modèle de mise en œuvre pourrait comporter un plan simple, qui reprendrait les principaux aspects des mesures environnementales et climatiques qui ont été prises, concernant notamment la protection des sols, de l'eau, de l'air, de la biodiversité et des particularités topographiques, ainsi que la gestion des nutriments.

5.4. Des paiements supplémentaires et plus élevés au titre du second pilier seraient versés aux acteurs qui appliquent volontairement des critères plus stricts dans le domaine environnemental social et celui de l'emploi et du changement climatique.

5.5. De l'avis du CESE, il est très important que le nouveau modèle de mise en œuvre soit conforme aux objectifs de simplification et facile à comprendre et à appliquer au niveau de l'exploitation.

5.6. L'application du nouveau modèle de mise en œuvre ne devrait occasionner, au niveau des exploitations, aucun coût supplémentaire lié à des services de conseil ni aucune dépense de mise en conformité venant amputer les paiements directs. Tous les frais supportés au niveau de l'exploitation afin de satisfaire aux nouvelles exigences environnementales et climatiques doivent se traduire par une augmentation des paiements et des dotations budgétaires au niveau des États membres.

5.7. Le CESE accueille favorablement les propositions de la Commission tendant à souscrire au concept d'«agriculture intelligente», qui contribue à améliorer les revenus des exploitations tout en dégageant des avantages environnementaux. Cette agriculture intelligente implique de recourir au transfert de connaissances et à la technologie pour améliorer l'efficacité de la consommation d'eau, d'énergie, d'engrais et d'autres intrants tels que les pesticides⁽⁶⁾, ainsi que de promouvoir des méthodes de production favorables à l'environnement, telles que la gestion écologique des terres, l'agriculture biologique ou l'agroécologie.

6. La simplification

6.1. Le CESE est très favorable à une simplification substantielle de la PAC et à la concrétisation des engagements politiques pris en la matière afin d'obtenir des résultats tangibles, dont une réduction des charges administratives pesant sur les agriculteurs. La simplification a été promise dans bien des réformes antérieures de la PAC, mais cette promesse n'a pas, ou pratiquement pas, été suivie d'effet.

6.2. Il est d'une importance cruciale que les propositions législatives comportent une simplification réelle des composantes les plus bureaucratiques de la PAC, en ce qui concerne, en particulier, les contrôles sur place des demandes d'aide pour les régimes d'aide liés à la surface, ainsi que les exigences réglementaires, extrêmement étendues et complexes, auxquelles les agriculteurs doivent se conformer en matière de gestion (ERMG) et de normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Dans le même temps, il est important de mettre en place un système de contrôle efficace et opérant fondé sur les risques, qui soit en tout état de cause lié à un système de conseil et d'incitations qui s'adresse en amont aux agriculteurs.

6.3. Le règlement «omnibus» n'ayant introduit que de très légers éléments de simplification, il s'impose d'apporter des changements supplémentaires pour atteindre l'objectif d'une simplification.

6.4. Grâce à la subsidiarité, au nouveau modèle de mise en œuvre et à une meilleure utilisation des technologies modernes, le CESE propose d'apporter des simplifications, en tirant parti des ressources du Centre commun de recherche (JRC), dans les domaines suivants:

— une révision complète et une refonte du système de contrôle au niveau de l'exploitation sont nécessaires pour le rendre plus efficace et moins bureaucratique, en l'asseyant sur le principe d'annualité, sans contrôles rétroactifs, et en s'attachant davantage à instruire et à rectifier, plutôt qu'à infliger d'emblée des pénalités et des sanctions,

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 10).

- une meilleure utilisation des nouvelles technologies, de l'inspection par satellite et de la télédétection pourraient remplacer certains des contrôles sur place de la conditionnalité,
- l'ERMG et le BCAE actuels devraient être optimisés, sans préjudice des contrôles et des normes,
- les marges de tolérance devraient être étendues afin de prendre en compte les spécificités des pratiques réelles dans les exploitations agricoles, où l'activité est bien souvent exercée par une seule personne, et il conviendrait de prévoir un délai approprié pour corriger ou rectifier toute non-conformité,
- les inspections ne devraient pas donner lieu à une suspension des paiements et il est proposé de prévoir une politique d'application des éventuelles sanctions au cours de l'année suivante pour tous les critères d'admissibilité et de conditionnalité ou d'ERMG ⁽⁷⁾.

6.5. La subsidiarité permet aux États membres d'adopter des niveaux de simplification accrus à l'échelle des exploitations afin de tenir compte de circonstances particulières tout en préservant la fourniture de biens publics.

7. Les paiements directs, le développement rural et l'OCM

7.1. Un récent rapport de la Cour des comptes de l'Union européenne (CCE) a révélé que le régime de paiement de base (RPB) pour les agriculteurs était en bonne voie sur le plan opérationnel mais n'avait qu'un impact limité du point de vue de la simplification, du ciblage et de la convergence des niveaux d'aide. En outre, la Cour des comptes observe que ledit RPB constitue une source significative de revenus pour de nombreux agriculteurs mais comporte des limites intrinsèques. Il ne tient pas compte des conditions du marché, de l'utilisation des terres agricoles ou de la situation individuelle de l'exploitation, ni ne repose sur une analyse de la situation globale des revenus des agriculteurs.

7.2. Les paiements directs sont ainsi devenus, pour de nombreux agriculteurs, l'instrument le plus important de la PAC ⁽⁸⁾ et revêtent une importance cruciale pour l'agriculture européenne, en ce qu'ils soutiennent les revenus agricoles, tout en contribuant à protéger le modèle agricole européen et en confortant les normes alimentaires et environnementales les plus élevées, car bien souvent, les exploitants ne peuvent plus tirer des revenus suffisants de la fabrication et de la vente de leurs produits sur le marché. Ces paiements représentent en moyenne 46 % des revenus des exploitations pour quelque 7 millions d'agriculteurs et couvrent 90 % des terres exploitées dans toute l'Union européenne ⁽⁹⁾. Dans certains secteurs et régions, ils sont encore plus importants, voire absolument indispensables à la survie de l'activité agricole.

7.3. Le CESE déplore l'évolution par laquelle l'agriculture devient sans cesse plus tributaire des tractations budgétaires. Il considère que la PAC doit avant tout faire en sorte que grâce à des marchés stabilisés (et des accords commerciaux équitables), il soit possible de tirer des revenus corrects de la vente de produits fabriqués de manière durable. Il se félicite, dans le même temps, de la volonté politique de développer un marché générateur de revenus pour la fourniture de «biens publics».

7.4. Cette mesure exigera des changements dans l'orientation des paiements directs, comme il ressort clairement aussi de la communication de la Commission. Le CESE se réjouit que la Commission se saisisse de la question de savoir si la répartition actuelle des fonds peut être conservée en l'état. Toute modification devrait toutefois préserver l'un des atouts essentiels de cette politique, à savoir maintenir le marché intérieur performant que la PAC a créé au fil des ans.

7.5. Le CESE s'inquiète du manque de soutien affectant les agriculteurs qui ne reçoivent pas beaucoup de paiements directs, voire qui en sont totalement privés, tels que les producteurs de fruits et légumes produisant sur de petites superficies, ou encore les agriculteurs pratiquant l'élevage en pâture dans des États membres qui ne les gratifient pas de primes couplées pour leurs services.

7.6. Le CESE est favorable au maintien du modèle de PAC à deux piliers, où le premier pilier fournit des paiements directs, tandis que le second assure des interventions ciblant les aspects touchant à l'économie, à l'environnement, aux enjeux sociaux et à l'emploi dans l'agriculture et les zones rurales, conformément à la déclaration de Cork 2.0 ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 10, paragraphe 4.24).

⁽⁸⁾ «Les agriculteurs ont besoin de soutien direct». Synthèse des résultats de la consultation publique sur la modernisation et la simplification de la PAC (Ecorys), tableau 6.1, p. 95.

⁽⁹⁾ «L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture», COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE intitulé «De la déclaration de Cork 2.0 aux actions concrètes» (JO C 345 du 13.10.2017, p. 37).

7.7. Le CESE soutient les propositions visant à relever le niveau d'ambition de la PAC et à cibler la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique dans ses deux piliers, de manière à rendre cette politique plus verte, là où les actions actuellement en vigueur se sont révélées trop bureaucratiques et dont la performance devrait être renforcée.

7.8. Les paiements directs doivent être destinés uniquement aux agriculteurs actifs, conformément à des critères clairs et objectifs et aux pratiques régionales, et être axés sur les activités agricoles et la fourniture de biens publics. Ils ne devraient pas être octroyés aux personnes qui ne sont que propriétaires fonciers et ne participent activement ni à la production agricole ni à la fourniture de biens publics.

7.9. Le cas échéant, les États membres doivent être habilités à augmenter le niveau des paiements couplés afin de soutenir vigoureusement des secteurs et des régions vulnérables, sans provoquer de distorsion du marché. Une telle mesure contribuera à protéger la biodiversité, l'agriculture herbagère et d'autres secteurs en déclin et à prévenir la déprise agricole, en particulier dans les zones rurales reculées où il n'est pas possible d'adopter certains modèles d'exploitation ou d'en changer. En outre, les États membres devraient jouir d'une plus grande flexibilité afin que les paiements du second pilier viennent améliorer la situation dans les secteurs vulnérables et les zones en déclin, où les paiements couplés ne sont pas nécessairement appropriés.

7.10. Le CESE est d'avis que les exploitations agricoles familiales devraient bénéficier d'un soutien plus ciblé. Il conviendrait, pour améliorer la viabilité économique des petites exploitations agricoles, de recourir aux mesures volontaires les plus appropriées prévues par le premier et le second pilier de la PAC. Une éventuelle redistribution des paiements entre les demandeurs ne peut aboutir à une augmentation du prix d'achat ou de location des terres, non plus qu'à une diminution des revenus et de la rentabilité de l'activité des agriculteurs en activité.

7.11. Chaque État membre adoptera un plan stratégique et prendra des mesures pour garantir que les paiements aux exploitations soient basés sur ce plan. Les paiements directs au titre du premier pilier devraient être plafonnés à un niveau équitable et raisonnable pour les agriculteurs individuels. 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. Le plafonnement ne devrait pas s'appliquer aux mesures environnementales volontaires, ni aux exploitants qui fournissent des biens publics. Les crédits récupérés grâce au plafonnement pourraient être utilisés à des fins de paiements redistributifs. Les États membres pourront prendre en compte l'emploi, la production animale et les secteurs sensibles.

7.12. Pour ce qui est du modèle de paiement de base, il est proposé que les pays qui ont opté pour un autre dispositif que le régime de paiement forfaitaire, comme le mécanisme hybride ou celui d'approximation, soient autorisés à le conserver après 2020 s'il est mieux adapté à leur situation⁽¹¹⁾. Les États membres disposant d'un régime de paiement unique à la surface devraient bénéficier de la possibilité de mettre fin au système de paiements directs. Un paiement forfaitaire par hectare favorise de manière disproportionnée les producteurs de cultures arables au détriment des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que les fruits et légumes, les produits laitiers, etc.

7.13. Le CESE est convaincu que si l'on veut que la PAC demeure une politique européenne commune qui soit forte, le cofinancement ne devrait pas avoir cours dans le premier pilier. Le CESE n'est pas favorable à ce que les États membres transfèrent des fonds du second pilier vers le premier. Il plaide en faveur d'un niveau raisonnable de cofinancement du second pour tous les États membres.

7.14. Il y a lieu de rapprocher davantage le montant des aides directes versées aux agriculteurs dans les différents États membres de l'Union européenne, afin de prendre en compte la diversité de leurs situations et de créer ainsi des conditions de concurrence équitables pour les exploitants dans tous les pays de l'Union et d'assurer un développement rural équilibré dans l'ensemble de son territoire⁽¹²⁾.

7.15. Il est capital de disposer d'une politique vigoureuse de développement rural offrant une plus grande marge de manœuvre au titre du second pilier de la PAC, pour répondre, conformément à la déclaration de Cork 2.0, aux besoins agricoles, économiques, environnementaux et sociaux des régions rurales, notamment les plus vulnérables. Les mesures devraient se concentrer sur la lutte contre l'exode rural, en synergie avec d'autres politiques structurelles. Le CESE insiste également sur le lien étroit qui existe entre agriculture et sylviculture, ainsi que sur le rôle de la forêt dans les économies rurales.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 10).

⁽¹²⁾ Avis du CESE sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 10, paragraphe 1.12).

7.16. Les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes spécifiques, naturelles ou d'autre type, font partie des dispositions qui revêtent une importance toute particulière pour restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture⁽¹³⁾. Le soutien apporté aux agriculteurs exerçant leur activité dans des zones soumises auxdites contraintes est essentiel pour y maintenir l'agriculture, prévenir la déprise agricole et, in fine, le dépeuplement des régions rurales. Les États membres doivent recevoir du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) des dotations suffisantes pour soutenir les zones soumises à des contraintes spécifiques, naturelles ou d'autre type.

7.17. Le CESE reste favorable à ce que le soutien apporté aux zones soumises à des contraintes spécifiques, naturelles ou d'autre type, soit renforcé. Il conviendrait qu'il varie en fonction du degré de handicap, lequel devrait être déterminé suivant les critères biophysiques déjà utilisés pour définir les zones soumises à des contraintes spécifiques, naturelles ou autres.

7.18. Le CESE propose d'améliorer et de renforcer l'organisation commune des marchés (OCM) actuelle afin de fournir un filet de sécurité et un soutien au marché efficaces, notamment durant les crises ou lors de périodes difficiles telles que l'embargo russe ou le Brexit, afin de protéger les producteurs primaires, les consommateurs, les consommateurs, les marchés et les emplois. Il estime que les propositions législatives de la Commission devraient être beaucoup plus vigoureuses en ce qui concerne les «marchés» et le «commerce» et contenir des mesures significatives et tangibles.

7.19. La PAC doit renforcer la position des agriculteurs, afin qu'ils ne soient pas le maillon le plus faible de la chaîne d'approvisionnement⁽¹⁴⁾. Le CESE se réjouit que la Commission ait pris l'initiative d'élaborer des mesures législatives pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Il convient de les mettre en place dans les meilleurs délais afin que le soutien fourni par le budget de l'Union européenne ne soit pas perdu pour l'agriculture, mais qu'il crée au contraire de la valeur et aide les agriculteurs à commercialiser leurs produits à des prix équitables. Le CESE recommande en outre de mettre en œuvre les propositions émises par la cellule ad hoc sur les marchés agricoles.

7.20. Le bon fonctionnement du marché unique doit être au cœur de la redéfinition de la PAC. Les tendances à la renationalisation récemment apparues au sein du marché unique sont une source de vive préoccupation, car elles aboutissent à creuser les divergences, pour les prix comme pour les 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, cette mesure étant nécessaire pour éviter les pratiques trompeuses et permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés, de manière précisément à ce que ces dispositions ne compromettent ni n'entravent la libre circulation des marchandises dans le marché unique de l'Union européenne⁽¹⁵⁾. La concurrence déloyale qui s'exerce du fait d'un non-respect des normes du travail, en matière de contrats, de sécurité sociale ou de santé et sécurité au travail, met gravement en danger le marché unique.

7.21. En raison de l'incertitude politique, du changement climatique et d'autres facteurs, les agriculteurs doivent de plus en plus souvent faire face à des catastrophes naturelles d'origine météorologique et à d'importantes fluctuations des prix sur les marchés. Les revenus agricoles peuvent sévèrement pâtir de l'instabilité des cours des matières premières. Le CESE demande à la Commission et aux États membres de fournir des instruments qui aideront les agriculteurs à surmonter efficacement les risques qui se posent à eux et à s'assurer un revenu stable. Il y a lieu de revoir le mécanisme actuel de réserve de crise, afin d'accumuler les ressources financières qui permettent de réagir efficacement aux situations de crise. Le CESE est convaincu que des paiements directs substantiels constituent le meilleur moyen de garantir les revenus des agriculteurs.

8. Les jeunes agriculteurs, le renouvellement des générations, les nouveaux agriculteurs et les femmes dans l'agriculture

8.1. Les rangs des jeunes agriculteurs déclinent rapidement, à l'image des effectifs globaux de la profession. Toutefois, ce sont toutes les catégories d'âge⁽¹⁶⁾ qui sont touchées par la chute rapide de ses actifs, passés de 14,5 millions à 10,7 millions de personnes⁽¹⁷⁾ au cours de la précédente période budgétaire. Alors que les possibilités de soutien offertes par la PAC sont identiques, le nombre de jeunes agriculteurs et la part qu'ils représentent varient fortement d'un État membre à l'autre⁽¹⁸⁾. En 2016, seules 31,8 % des personnes travaillant dans le secteur agricole de l'Union avaient moins de 40 ans, contre 42,4 % pour la population active dans son ensemble⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Annexe VI au règlement (UE) n° 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE sur «Les principaux facteurs sous-jacents qui influencent la politique agricole commune après 2020» (JO C 75 du 10.3.2017, p. 21).

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 10).

⁽¹⁶⁾ Nombre d'agriculteurs au sein de l'EU-27: 14,5 millions en 2005 et 10,7 millions en 2013.

⁽¹⁷⁾ Dix millions dans l'EU-28 en 2015 (Eurostat 2017).

⁽¹⁸⁾ Entre 2007 et 2013, les plus forts reculs ont été enregistrés en Pologne, en Allemagne et en Italie, tandis que les effectifs ont augmenté en Roumanie et en Slovénie (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ Enquête 2016 sur les forces de travail (EFT).

8.2. Le CESE propose d'améliorer le soutien aux jeunes agriculteurs et au renouvellement générationnel que fournit la PAC. En outre, les États membres devraient disposer d'une marge de manœuvre pour les faire bénéficier, ainsi que les jeunes travailleurs agricoles, de mesures leur garantissant des revenus stables, d'avantages fiscaux ou d'autres dispositifs incitatifs. Ils devraient également adopter des dispositions pour intégrer les néo-agriculteurs (de plus de 40 ans), afin de tenir compte de la mobilité professionnelle, qui augmente dans les zones rurales de la même manière qu'elle le fait dans les villes.

8.3. Le CESE suggère de clarifier la notion de jeune agriculteur, à définir comme une personne âgée de moins de 40 ans, qui possède les qualifications nécessaires et répond aux critères fixés pour un agriculteur actif.

8.4. Les jeunes agriculteurs prennent des risques importants et supportent des coûts élevés, alors que le revenu qu'ils tirent de leur activité est incertain. Pour les soutenir et aider et favoriser le renouvellement des générations, le CESE formule les propositions spécifiques suivantes:

- améliorer les revenus et le soutien à l'investissement en augmentant les paiements du premier et du second pilier destinés aux jeunes agriculteurs qualifiés,
- augmenter le paiement complémentaire de 25 % fourni aux jeunes agriculteurs au titre du premier pilier,
- créer, dans le second pilier, un régime de retraite, avec un plan de mobilité foncière, pour les exploitants désireux de se retirer et de remettre leur exploitation à de jeunes agriculteurs qualifiés,
- instaurer au titre du second pilier un programme d'installation et d'autres mesures ciblées pour les jeunes agriculteurs afin de les aider à lancer leur activité,
- apporter un complément de revenu, sous forme de paiement mensuel pendant cinq ans, aux jeunes qui créent de petites structures produisant pour les marchés locaux, afin qu'ils puissent s'installer de manière progressive,
- développer des instruments financiers pour aider à fournir des capitaux ou des crédits à faible coût pour le démarrage de l'activité,
- fournir un soutien à l'innovation et au transfert de connaissances qui soit taillé à la mesure des besoins des jeunes agriculteurs.

8.5. Dans l'Union, 35,1 % des travailleurs actifs dans l'agriculture sont des femmes, lesquelles sont donc moins représentées dans ce secteur que dans l'ensemble des professions en général, où elles sont 45,9 %; cette situation varie fortement d'un État membre à l'autre. Dans cette force de travail, les femmes jouent néanmoins un rôle très important. Il importe donc de prévoir dans la PAC des mesures qui encouragent les femmes à se tourner en plus grand nombre vers l'agriculture.

9. Des éléments à forte valeur ajoutée environnementale

9.1. Le CESE se félicite que la communication sur la PAC mette résolument l'accent sur l'environnement et le changement climatique, et notamment sur la protection et la durabilité des sols, de l'eau, de l'air et de la biodiversité au niveau des exploitations.

9.2. Outre leurs fonctions productives, les prairies permanentes, qui représentent plus de 20 % de la superficie de l'Union européenne, sont utiles à de nombreux autres égards. Elles procurent des avantages environnementaux évidents, en particulier du point de vue de la séquestration du carbone et de la stabilité écologique, en tant que sources majeures de biodiversité dans les zones agricoles.

9.3. Pour cette raison, et avec pour visée d'augmenter la surface des prairies dans l'ensemble de l'Union, le CESE recommande que la politique de la PAC autorise les États membres a) à accroître le soutien direct aux agriculteurs actifs qui entretiennent des prairies permanentes, en prévoyant un nouveau niveau de paiement plus élevé pour les herbages et b) à soutenir des initiatives de promotion commerciale en faveur de produits issus des pâturages. Pour bénéficier dudit paiement revalorisé, le demandeur devra respecter le seuil minimal pour les têtes de bétail par surface et la période de pâturage qui seront requis. S'agissant de déterminer si des prairies permanentes figurant dans le système d'identification des parcelles agricoles (LPIS) ⁽²⁰⁾ sont admises à bénéficier de ce régime, le Comité relève toutefois l'existence d'un certain nombre de problèmes, qui sont imputables à des défaillances de suivi ou à des lacunes dans la collecte des données d'origine et qui aboutissent au versement d'aides à des zones qui ne pourraient y prétendre.

⁽²⁰⁾ Rapport spécial n° 25/2016 de la Cour des comptes européenne.

9.4. Le CESE constate par ailleurs que des lacunes terminologiques affectent de longue date la notion de «prairie». Il propose d'utiliser le concept unificateur de «prairie permanente» afin de mettre un terme aux divergences de terminologie héritées du passé⁽²¹⁾. Le règlement devrait également mieux définir et prendre en compte la production animale utilisant le pâturage non herbacé, qui tient une grande place dans de nombreuses régions de l'Union, étant donné qu'il joue un rôle essentiel dans la protection de l'environnement.

9.5. Le foncier constitue un facteur limitant, pour l'agriculture au premier chef comme pour d'autres secteurs après elle. Dans toute l'Union, diverses mesures, législatives et non législatives, s'appliquent pour protéger les terres. Toutefois, un cadre européen commun aurait pour effet de garantir que les terres et les sols agricoles soient utilisés de manière durable et protégés⁽²²⁾. La préservation de la santé et de la fertilité du sol devrait constituer l'un des objectifs fixés au niveau de l'Union dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC. Le CESE se prononce en faveur de l'élaboration et de l'exécution d'une stratégie européenne en faveur des protéines afin d'augmenter les taux d'auto-provisionnement en fourrage protéique.

10. Commerce et questions internationales

10.1. Le succès de l'agriculture européenne, plus grande exportatrice net de produits agricoles au monde, repose dans une large mesure sur les échanges avec des pays tiers. Les potentialités que recèlent de futurs accords de libre-échange équitables et bénéfiques à toutes les parties devraient servir à garantir la pérennité du soutien aux emplois et aux revenus des agriculteurs.

10.2. Le CESE estime que la PAC et la politique commerciale que mène l'Union européenne devraient s'inscrire dans une stratégie beaucoup plus cohérente. La PAC est le moteur bénéfique d'une politique qui soutient les exploitations agricoles familiales et autres structures agricoles en Europe et élève les normes dans les domaines clés de la sécurité alimentaire, de l'environnement et du travail. Toutefois, lors de négociations commerciales telles que celles menées avec le Mercosur, l'Union consent à l'importation de denrées alimentaires qui ne répondent aucunement aux normes de sécurité alimentaire européennes et sont produites selon des normes moins strictes au plan environnemental et totalement inacceptables dans le domaine des conditions de travail.

10.3. Tous les accords commerciaux de l'Union doivent respecter le principe de la souveraineté alimentaire et celui de la «préférence communautaire», incluant notamment l'idée que l'Union européenne produit des denrées alimentaires pour ses citoyens et la notion de tarif extérieur commun. Le maintien et la protection des normes les plus exigeantes sur le plan sanitaire, phytosanitaire et environnemental et dans le domaine des conditions de travail sont nécessaires pour prévenir les «fuites de carbone» et les pertes d'emplois.

10.4. En matière commerciale, l'on peut citer à titre d'exemple récent l'accord positif conclu entre l'Union et le Japon, qui préserve des normes équivalentes et n'entraîne ni fuite de carbone majeure, ni perte d'emplois. À l'inverse, la proposition d'accord entre l'Union européenne et le Mercosur provoque d'importantes fuites de carbone, dues à la poursuite de la destruction des forêts tropicales amazoniennes, des émissions de gaz à effet de serre supplémentaires, ainsi que des pertes d'emplois. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) produites par l'élevage bovin brésilien sont estimées à 80 kg équivalent CO₂/kg contre un total estimé à 19 kg équivalent CO₂/kg pour la production européenne. En ce qui concerne les accords de partenariat économique avec des pays en développement, il convient de ne pas négliger les effets qu'ils induisent pour l'emploi et les normes sociales des pays de destination.

11. L'alimentation et la santé

11.1. Les agriculteurs européens et la PAC garantissent aux citoyens de l'Union européenne un approvisionnement assuré en aliments de grande qualité, en volume suffisant⁽²³⁾ et à un prix abordable, qui sont sûrs du point de vue sanitaire et ont été produits dans le respect des normes environnementales. La PAC est le mécanisme qui permet l'existence de l'agriculture, laquelle constitue le socle même de l'industrie alimentaire de l'Union⁽²⁴⁾.

11.2. Le CESE fait observer qu'il s'impose de réarticuler et d'harmoniser les instruments stratégiques actuels de l'Union pour assurer des systèmes alimentaires durables d'un point de vue environnemental, économique et socioculturel. Le CESE réaffirme également qu'une PAC redéfinie devrait être complétée, mais non remplacée, par une politique alimentaire globale⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Permanent_grassland/fr

⁽²²⁾ Avis du CESE sur «L'utilisation des sols pour la production alimentaire durable et les services écosystémiques» (JO C 81 du 2.3.2018, p. 72).

⁽²³⁾ Articles 39, paragraphe 1, point e), du traité de Lisbonne (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

⁽²⁴⁾ Évaluation, effectuée par le Centre de recherche commun, de la contribution du secteur de l'élevage aux émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne en 2010.

⁽²⁵⁾ Avis du CESE sur «Une redéfinition possible de la PAC» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 10).

11.3. Le CESE invite la Commission européenne à protéger les consommateurs en veillant à ce que les exigences imposées à la production dans le marché intérieur en ce qui concerne la protection de l'environnement et des animaux d'élevage, ainsi que les normes en matière sanitaire et phytosanitaire et dans le domaine social s'appliquent également aux importations en provenance de pays tiers.

Bruxelles, le 24 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

ANNEXE I

Au moins un quart des suffrages exprimés se sont opposées à l'amendement de compromis soumis pour ce paragraphe de l'avis de la section:

Paragraphe 7.11

Pour les agriculteurs actifs travaillant individuellement, les paiements directs au titre du premier pilier devraient être plafonnés à un niveau équitable et raisonnable, par exemple, à celui équivalant au revenu d'un travailleur de situation comparable. 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 bénéficiant de la sécurité sociale. Le plafonnement ne devrait pas s'appliquer aux mesures environnementales volontaires, ni aux exploitants qui fournissent des biens publics. Les crédits récupérés grâce au plafonnement pourraient être utilisés à des fins de paiements redistributifs.

Vote

Voix pour: 92

Voix contre: 85

Abstentions: 30

ANNEXE II

L'amendement de compromis suivant a été rejeté au cours des délibérations, mais il a obtenu au moins un quart des suffrages:

Paragraphe 7.13

Le CESE est convaincu que si l'on veut que la PAC demeure une politique européenne commune qui soit forte, le cofinancement ne devrait pas avoir cours dans le premier pilier. Un premier et un second pilier solides sont tous deux essentiels dans une PAC redéfinie, de manière 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. Le CESE n'est pas favorable à ce que les États membres transfèrent des fonds du second pilier vers le premier. Il plaide en faveur d'un niveau raisonnable de cofinancement du second — à la fois les limites inférieures et supérieures — pour tous les États membres.

Vote

Voix pour: 73

Voix contre: 98

Abstentions: 37

**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 — Actions de l'Union européenne destinées à améliorer le
respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale**

[COM(2018) 10 final]

(2018/C 283/11)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Consultation	Commission européenne, 12.2.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	16.1.2018
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	3.5.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	192/2/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille avec réserve la communication à l'examen dans la mesure où, face au niveau de dégradation actuel de notre environnement, le plan d'action visant à améliorer le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale que présente la Commission européenne manque cruellement d'ambition et de moyens.

1.2. Le CESE est d'autant plus circonspect que, tout comme la Commission, il reconnaît que le respect insuffisant des mécanismes garantissant la mise en œuvre de la législation et de la gouvernance environnementales est un facteur regrettable de concurrence déloyale et de préjudice économique.

1.3. Le CESE s'associe en outre à la Commission pour souligner que les manquements actuels sapent la confiance des citoyens à l'égard de l'efficacité de la législation de l'Union européenne, et demande aux États membres et à la Commission de mobiliser d'importants financements destinés à l'embauche de personnel supplémentaire, afin de contrôler la mise en œuvre de la gouvernance et de la législation environnementales.

1.4. Comme indiqué dans la communication sur «Le droit de l'Union européenne: une meilleure application pour de meilleurs résultats»⁽¹⁾, les «infractions au droit de l'Union européenne n'ont rien d'anodin» et elles ne devraient pas être traitées à la légère. Le CESE estime qu'il convient d'apporter une réponse à un niveau suffisamment élevé et sans retard à un défaut de conformité au droit européen, ce qui n'est pas le cas dans la communication à l'examen⁽²⁾.

1.5. La communication porte uniquement sur le renforcement des capacités et le soutien au niveau des États membres. Aucune des mesures ne relève du suivi ou du contrôle de l'application au niveau de l'Union par la Commission européenne en sa qualité de «gardienne des traités». Le plan d'action fait l'impasse sur les facteurs de non-respect des règles qui ne sont liés ni à la confusion, ni à l'insuffisance des capacités, par exemple ceux relevant de l'opportunisme ou du manque de volonté politique. S'il est nécessaire de soutenir les États membres, les mesures non contraignantes du plan d'action proposé ne sauraient constituer l'unique stratégie pour améliorer le respect de la législation environnementale.

⁽¹⁾ JO C 18 du 19.1.2017, p. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6. Par ailleurs, le CESE, se référant à son avis sur ce sujet ⁽³⁾, demande tout particulièrement à la Commission de compléter son plan d'action sur le volet essentiel de l'accès à la justice. Il demande, en outre, que soit traitée la question du coût de cet accès à la justice pour la société civile.

1.7. Le CESE souligne par ailleurs que des efforts supplémentaires devraient être consentis afin de prévenir d'emblée la dégradation de l'environnement, et qu'il est toujours préférable d'opter pour une stratégie de prévention plutôt que pour un remède. Un contrôle strict et cohérent de l'application de la législation environnementale par les États membres et la Commission apparaît essentiel à cette fin, en ce qu'il constituerait un facteur très dissuasif pour empêcher de nouvelles dégradations à l'avenir. En outre, des campagnes de communication adressées aux parties prenantes et au public seraient les bienvenues pour sensibiliser ces acteurs et renforcer ainsi la vigilance exercée en la matière par les citoyens. Si l'on veut que ces derniers s'acquittent de ce rôle de surveillance, un accès effectif à la justice dans le domaine environnemental apparaît indispensable.

1.8. Enfin, le CESE salue la possibilité que soient nommés des représentants du CESE au sein du forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale. À cet effet, le CESE recommande que trois de ses membres (à raison d'un par groupe) y siègent avec droit de vote, plutôt qu'avec le statut d'observateur.

1.9. Le CESE demande à la Commission de veiller à ce qu'un dialogue authentique et constructif soit mené avec les organisations de la société civile et le forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale, afin de s'assurer que leur voix soit entendue. Dans ce contexte du respect de la législation environnementale, le Comité insiste sur le rôle essentiel joué par les organisations de la société civile en tant qu'observatoires critiques de l'état de droit, du bien commun et de la protection du public.

2. Observations générales

2.1. Aussi bien dans son avis sur l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'Union européenne ⁽⁴⁾ que dans celui sur le thème de l'accès à la justice au niveau national en rapport avec les mesures d'application du droit environnemental de l'Union européenne ⁽⁵⁾, le CESE a souligné que, dans de nombreux États membres, l'application insuffisante, fragmentée et inégale de la législation environnementale européenne constituait un problème sérieux.

2.2. La communication COM(2018) 10 final de la Commission présente un plan d'action ayant pour but d'améliorer le respect de la législation environnementale de l'Union européenne ainsi que la gouvernance environnementale.

2.3. Le plan prévoit une coopération étroite entre la Commission, les États membres et les professionnels (inspecteurs, auditeurs, policiers et procureurs) visant à créer une culture intelligente et collaborative du respect des règles environnementales de l'Union européenne; or, ceci n'est qu'une part infime de ce qui est nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la législation environnementale.

2.4. La mise en œuvre de cette législation est perturbée par d'importants obstacles liés à des problèmes persistants (par exemple: pollution diffuse de l'eau, mauvaise qualité de l'air, traitement insuffisant des déchets et disparition des espèces et des habitats).

2.5. L'estimation des coûts de la non-application de cette législation se chiffre à 50 milliards d'EUR par an selon la Commission.

2.6. Avec une meilleure application de cette législation, au-delà des gains économiques évoqués ci-dessus, il serait possible d'obtenir de nombreux autres avantages (notamment pour la santé publique et les ressources nécessaires à long terme à la société).

2.7. Par ailleurs, l'insuffisance des mécanismes garantissant le respect de cette législation et une gouvernance efficace au niveau européen, national, régional et local (y compris un manque de contrôles) expliquent pour partie les défauts de mise en œuvre des règles européennes.

2.8. En outre, ces mécanismes insuffisants sont aussi un facteur de concurrence déloyale pour les entreprises et de préjudice économique (notamment de pertes de recettes fiscales). Cela sape la confiance de la population dans l'efficacité de la législation de l'Union européenne.

⁽³⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 65.

⁽⁴⁾ JO C 345 du 13.10.2017, p. 114.

⁽⁵⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 65.

2.9. C'est pourquoi la Commission propose un plan d'action en neuf points, accompagné de la création d'un groupe d'experts ⁽⁶⁾: le «forum sur le respect de la législation environnementale et la gouvernance environnementale».

2.10. Les neuf démarches que le plan d'action propose d'engager sont définies à l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission ⁽⁷⁾.

3. Observations particulières

3.1. *Mettre en place une Europe exemplaire et protéger les citoyens*

3.1.1. Sur le plan mondial, l'Union devrait s'efforcer d'être à l'avant-garde d'une protection efficace de l'environnement et de ses citoyens, et se doit d'insister pour que cet enjeu bénéficie d'un traitement prioritaire. Étant donné qu'une législation est déjà en place et que des avancées majeures ont déjà été réalisées, le fait pour l'Union européenne de ne pas veiller à ce que cette législation soit dûment appliquée représente pour elle une occasion manquée de se montrer à la hauteur des valeurs qu'elle défend et d'influer concrètement sur le cours des choses.

3.1.2. Le CESE alerte la Commission sur le niveau de protection très insuffisant dont bénéficient les citoyens dans certains contextes. Le respect du droit de l'Union européenne par l'ensemble de ses États membres est d'une importance cruciale, dans la mesure où des législations nationales incorrectes érodent systématiquement la capacité des citoyens de faire pleinement valoir leurs droits et de profiter de tous les avantages que leur offre la législation européenne. Ce point revêt une importance toute particulière dans le contexte de la législation environnementale, où le non-respect des règles, par exemple des normes relatives à la qualité de l'air, a une incidence significative sur la santé humaine.

3.1.3. Le CESE attire l'attention de la Commission sur son avis précité ⁽⁸⁾, et il espère que celle-ci en tiendra compte dans son plan d'action et que, par exemple, au-delà de la criminalité liée aux déchets et aux espèces sauvages, ce plan portera aussi sur la réglementation et la gouvernance relatives aux nanomatériaux et aux perturbateurs endocriniens.

3.1.4. Toutefois, le CESE tient à préciser qu'il apprécie la volonté de la Commission de promouvoir, par exemple, l'usage de drones et d'applications pour smartphone afin de signaler ou repérer des atteintes à l'environnement et d'encourager les États et collectivités territoriales (à l'instar de ce qui se fait par exemple en Irlande) à y recourir eux-mêmes ou à soutenir les initiatives citoyennes pouvant améliorer la mise en œuvre de la réglementation environnementale avec ce type d'outils.

3.2. *Le marché unique et les aspects économiques*

3.2.1. La cohérence dans l'application de la législation environnementale constitue un rouage essentiel du marché unique. Une application inconséquente de la législation sur l'environnement gratifie d'avantages indus les entreprises situées dans des États membres où celle-ci n'est pas respectée. Cette situation aboutit à des conditions de marché inéquitables et adresse les mauvais signaux aux entreprises de l'Union européenne.

3.2.2. La cohérence et la certitude de l'application des règles sont nécessaires dans tous les États membres, de sorte qu'un défaut de conformité soit sanctionné de la même manière partout dans l'Union. Une telle démarche préserve l'état de droit et permet aux entreprises de se prévaloir du droit de l'Union européenne, tout en créant aussi des conditions de concurrence équitables pour les entreprises dans tous les États membres.

3.2.3. Dans sa communication, la Commission affirme que le coût du non-respect de la législation est estimé à 50 milliards d'EUR par an. L'étude de la Commission visant à évaluer les avantages offerts par un contrôle de l'application de la législation environnementale européenne (*Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation*) ⁽⁹⁾ décrit également les immenses bénéfices économiques que l'on peut tirer du respect des normes environnementales. Outre les avantages liés à l'environnement, à la santé et au droit, il devrait donc exister également un intérêt économique évident à prévenir de nouvelles dégradations grâce à des contrôles efficaces et à une application correcte de la législation environnementale de l'Union.

3.2.4. Le CESE rappelle à la Commission qu'il faut plus de ressources humaines et financières pour vérifier la bonne mise en œuvre de la réglementation environnementale et de la gouvernance environnementale, comme il l'a expliqué dans son avis sur le «Plan d'action en faveur de la nature, des citoyens et de l'économie» ⁽¹⁰⁾. L'on constate surtout un manque de moyens pour atteindre les objectifs convenus, par exemple dans le domaine de la biodiversité.

⁽⁶⁾ JO C 19 du 19.1.2018, p. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ JO C 345 du 13.10.2017, p. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>

⁽¹⁰⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 90.

3.2.5. Le CESE souhaite en outre que l'Union européenne, dans le cadre de négociations commerciales bilatérales ou multilatérales, obtienne systématiquement l'équivalence de sa législation sociale et environnementale pour les produits importés.

3.3. Procédures de contrôle de l'application par la Commission

3.3.1. Si les États membres sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de l'application correctes du droit de l'Union européenne, c'est la Commission qui est la gardienne des traités⁽¹¹⁾. Elle doit donc veiller au respect des instruments de la politique environnementale et s'assurer que les États membres s'abstiennent de prendre toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union en matière de politique environnementale⁽¹²⁾. Ce faisant, elle peut à sa discrétion engager des procédures d'exécution conformément à l'article 258 du TFUE.

3.3.2. Dans la mesure où les conséquences des dommages environnementaux se font sentir par-delà les frontières, le respect des normes dans un pays donné est dans le plus grand intérêt de tous les États membres qui cherchent à protéger leurs citoyens et à prévenir une dégradation de l'environnement sur leur propre territoire. La Commission a donc un rôle pivot à jouer s'agissant de protéger cet intérêt commun de l'Union et de donner accès à la justice en cas de litiges transfrontières.

3.3.3. En 2013, le Parlement européen et le Conseil déclaraient que, «[d]ans les années à venir, il sera [...] considéré comme une priorité absolue d'améliorer la mise en œuvre de l'acquis de l'Union en matière d'environnement au niveau de l'État membre»⁽¹³⁾. La communication de la Commission intitulée «Le droit de l'Union européenne: une meilleure application pour de meilleurs résultats»⁽¹⁴⁾ a souligné l'importance d'un emploi stratégique par la Commission de son pouvoir de contrôle de l'application pour hiérarchiser ses efforts en la matière et les concentrer sur les infractions les plus graves au droit de l'Union européenne qui portent atteinte aux intérêts de ses citoyens et de ses entreprises. Le respect des réglementations environnementales est d'une importance vitale pour l'Union, car il a une incidence directe sur le marché unique et la santé des citoyens européens, et il convient de l'élever clairement au rang de priorité dans les procédures de contrôle de l'application de la Commission.

3.3.4. Le CESE pointe les avantages qu'offrent les procédures d'infraction, au-delà de leur application immédiate à une affaire donnée⁽¹⁵⁾. Des procédures exécutoires efficaces adressent aux États membres le signal clair que l'Union considère comme un enjeu hautement prioritaire la protection de ses citoyens et de l'environnement dans lequel ils vivent.

3.3.5. Le fait d'intenter systématiquement une action en cas de manquement constitue également un important facteur de dissuasion, qui limite plus généralement le non-respect des règles. Cette approche renforcerait encore le crédit accordé au droit de l'Union européenne, au-delà même de la question de la protection de l'environnement, et aurait des retombées positives dans d'autres domaines de la législation européenne.

3.4. Effectivité du droit

3.4.1. Peut-être du fait d'une mauvaise interprétation de certaines orientations politiques de l'Union (par exemple, une stratégie «Mieux légiférer» qui mène à des simplifications et à des expérimentations autorisant à aller à l'encontre des règles), un vaste détricotage du droit pénal de l'environnement tout comme la mise en place de freins à l'accès à la justice et à la gouvernance environnementales pour les citoyens sont constatés dans de nombreux pays par des organisations représentant la société civile.

3.4.2. En outre, pour un certain nombre de politiques environnementales de l'Union, les États membres devraient remédier au défaut de mise en œuvre correcte de la législation plutôt que la «surtransposer», prétendument à bon escient. Cette surréglementation au niveau national peut déboucher sur une perception fautive selon laquelle les États membres feraient preuve d'une grande ambition, alors qu'en réalité ils passent à côté de l'essentiel en ne mettant pas suffisamment en œuvre la législation environnementale de l'Union européenne et que, de ce fait, ils ne la respectent pas.

3.4.3. La communication présente trois catégories d'intervention visant à garantir le respect de la législation mais elle ne propose pas des mesures pour chacune d'entre elles. Les actions proposées portent toutes sur la promotion de la conformité et le renforcement des capacités au niveau des États membres. Aucune d'entre elles ne concerne des mesures de suivi ou de contrôle de l'application par la Commission elle-même, ce qui rend le plan d'action très peu contraignant et peu susceptible d'entraîner des avancées significatives sur le plan du respect de la législation environnementale.

⁽¹¹⁾ Article 17 du traité sur l'Union européenne (TUE).

⁽¹²⁾ Article 4, paragraphe 3, du TUE.

⁽¹³⁾ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète» (JO L 354 du 28.12.2013, p. 171).

⁽¹⁴⁾ JO C 18 du 19.1.2017, p. 10.

⁽¹⁵⁾ JO C 81 du 2.3.2018, p. 88.

3.4.4. La Commission omet donc de proposer des mesures de suivi et de contrôle de l'application au niveau de l'Union européenne dans son plan d'action. Même dans le cadre des mécanismes de soutien qu'elle propose, elle a manqué l'occasion d'associer des objectifs clairs à chaque mesure afin d'en évaluer l'efficacité. Le soutien financier n'est nullement conditionné à un quelconque changement dans les pratiques des États membres, ce qui ne permet pas d'en anticiper clairement les résultats et soulève donc des interrogations quant à l'efficacité et la pertinence des mesures proposées.

3.4.5. Le CESE se dit en outre déçu qu'il ne soit pas fait état du traitement des plaintes ni de la conduite des inspections relatives à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans les États membres. Il s'inquiète vivement de ce qu'un manque de volonté politique au sein de la Commission ne puisse favoriser le non-aboutissement des plaintes. Le caractère non contraignant des mesures proposées ne fait qu'aviver cette crainte.

3.4.6. Le CESE estime qu'outre l'application correcte du droit environnemental et la bonne gouvernance en la matière, il convient également de veiller au principe de non-régression des normes environnementales, afin de garantir un développement durable.

3.4.7. Il est reconnu dans la communication que le non-respect de la législation peut se produire pour différentes raisons, notamment la confusion, la mauvaise compréhension ou la non-acceptation des règles, le manque d'investissement, l'opportunisme et la criminalité. Malheureusement, la Commission omet d'apporter une réponse satisfaisante pour chacune de ces raisons et se contente de proposer des mesures pour remédier à la confusion et à la mauvaise compréhension des règles. S'il est nécessaire de soutenir les États membres, telle ne peut pas être l'unique stratégie pour améliorer le respect de la législation environnementale, dans la mesure où elle fait l'impasse sur la plupart des facteurs qui ne sont liés ni à une confusion, ni à des capacités limitées.

3.5. *L'accès à la justice au niveau national et européen*

3.5.1. Le CESE rappelle à la Commission que la conjugaison de manquements systématiques dans les États membres et de l'absence de contrôle adéquat de l'application des règles par les juridictions nationales posent un problème évident d'application de la justice au niveau national.

3.5.2. Le CESE demande instamment à la Commission de suivre la recommandation qu'il a formulée dans son avis sur l'accès à la justice ⁽¹⁶⁾ concernant le suivi des renvois préjudiciels. Il souligne l'importance de ceux-ci s'agissant de garantir la cohérence du droit de l'Union européenne et il invite instamment la Commission à établir un rapport sur l'usage de cet outil par les juridictions nationales et la mesure dans laquelle elles s'y conforment.

3.5.3. Le CESE rappelle ⁽¹⁷⁾ qu'un accès libre aux informations sur l'environnement est essentiel pour permettre aux citoyens et aux organisations de la société civile d'assumer leur rôle de surveillance de la vie publique.

3.5.4. Si le CESE reconnaît les différences existant entre les systèmes de justice des divers États membres, il regrette que ni la question de la qualité pour ester, ni celle des coûts associés au renvoi d'une affaire au niveau national, ne soient abordées. Ces deux aspects constituent d'importants obstacles pour les organisations représentant les citoyens et les consommateurs ou défendant des intérêts sociaux et environnementaux qui veulent exiger des gouvernements et des grandes entreprises qu'ils rendent compte de leurs actions devant des juridictions nationales.

3.5.5. Même si la qualité pour ester leur est reconnue, le CESE réaffirme, comme il l'a déjà dit dans son avis précité ⁽¹⁸⁾, que la plupart des organisations de la société civile disposent de ressources financières extrêmement limitées, ce qui entraîne souvent un déni de justice pour les personnes concernées. En outre, ces obstacles empêchent les organisations de la société civile d'effectuer leur travail aidant à la bonne mise en œuvre de la législation en vigueur, ce qui est essentiel pour préserver l'état de droit.

3.5.6. Le CESE adresse également une mise en garde en indiquant qu'il est important de mettre en place des dispositifs permettant de prévenir les recours abusifs à l'appareil juridictionnel. C'est en gardant cet aspect à l'esprit qu'il convient d'accorder un accès à la justice aux organisations de la société civile. Toutefois, le CESE souligne les avantages que présente l'octroi à ces dernières d'un accès à la justice, qui permet de protéger les consommateurs, la santé et l'environnement au bénéfice de l'ensemble de la société. Par conséquent, les dispositions prévenant les recours abusifs doivent être spécifiques et ciblées, de sorte qu'elles n'entravent pas le travail essentiel mené par les organisations de la société civile pour contribuer à la mise en œuvre de la législation.

⁽¹⁶⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 65.

⁽¹⁷⁾ JO C 345 du 13.10.2017, p. 114.

⁽¹⁸⁾ JO C 129 du 11.4.2018, p. 65.

3.5.7. Le fait que la Commission et les juridictions européennes ne fassent pas respecter le droit de l'Union met en péril l'état de droit et sape la confiance des citoyens, mais aussi des États membres et des entreprises, à l'égard de la législation européenne. Cela contribue d'autant plus à barrer l'accès à la justice pour les citoyens, les organisations de la société civile et les entreprises, nourrit un scepticisme grandissant concernant l'efficacité de la Commission et des juridictions, et sape le crédit accordé à l'Union européenne dans son ensemble.

3.5.8. En outre, la communication fait l'impasse sur deux points sensibles au niveau européen, liés l'un comme l'autre à l'accès au juge européen:

- celui de l'accès à la justice de l'Union, relevé lors de la réunion des parties à la convention d'Aarhus et lié au fonctionnement interne des institutions de l'Union (par exemple un classement trop rapide des plaintes par la Commission),
- celui des habitudes de certaines juridictions nationales, qui refusent de poser des questions préjudicielles et s'arrogent, en violation des traités, une compétence d'interprétation du droit de l'Union, avec parfois des décisions ubuesques (exemple français: un rapporteur public au Conseil d'État a indiqué à la formation de jugement qu'il était inutile de transmettre une question préjudicielle puisque la Cour de justice de l'Union européenne ne s'était jamais penchée sur le sujet).

3.5.9. Par conséquent, le CESE invite la Commission à intégrer explicitement les éléments susmentionnés concernant l'accès à la justice au niveau national et à celui de l'Union, afin de faire en sorte qu'on adopte une approche globale qui bénéficie aux citoyens en protégeant leur santé et leur habitat d'aujourd'hui et de demain.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant l'entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance»

[COM(2018) 8 final — 2018/0003 (NLE)]

(2018/C 283/12)

Rapporteur: **Ulrich SAMM**

Corapporteur: **Antonio LONGO**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 21.2.2018
Base juridique	Articles 187 et 188 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	4.5.2018
Adoption en session plénière	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	196/2/4

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) approuve l'initiative relative à l'**entreprise commune EuroHPC**, qui constitue une étape concrète de la stratégie européenne en matière d'informatique en nuage et s'inscrit dans le cadre d'une stratégie plus globale de l'Union européenne (qui englobe la cybersécurité, le marché unique numérique, la société européenne du gigabit, la science ouverte, etc.). Cette initiative apporte une **valeur ajoutée européenne** manifeste grâce à une **technologie essentielle** qui aidera à résoudre les questions les plus complexes de notre société contemporaine et sera en fin de compte bénéfique pour notre bien-être, la compétitivité et l'emploi.

1.2. Le CESE estime que l'**investissement** de départ de 1 milliard d'EUR pour l'acquisition et l'exploitation de supercalculateurs de pointe est important, mais pas trop ambitieux si on le compare avec les concurrents que sont les États-Unis et la Chine. Il est toutefois convaincu qu'une augmentation substantielle des investissements (consentis par les États membres de l'Union européenne) combinée à un solide **programme européen de recherche et d'innovation** seront nécessaires pour maintenir un niveau de classe mondiale en matière de calcul à haute performance (CHP). Étant donné que la course n'est pas finie, il ne fait aucun doute que des efforts similaires, à la mesure de ceux des concurrents mondiaux, seront nécessaires pour le prochain cadre financier pluriannuel.

1.3. Le CESE approuve la **démarche industrielle** de mise au point de la prochaine génération de puces électroniques à faible consommation en Europe, qui rendrait l'Union européenne moins dépendante à l'égard des importations et garantirait l'accès aux meilleures technologies de CHP. Le CESE relève que le développement de telles puces a également une incidence sur la micro-informatique, étant donné que les circuits intégrés haut de gamme peuvent être adaptés (réduction d'échelle) aux appareils disponibles sur le **marché de masse** (micro-ordinateurs, smartphones, secteur automobile).

1.4. Le CESE encourage la Commission à souligner davantage la forte position de départ sur laquelle s'appuie cette initiative, ainsi que son caractère essentiel pour la poursuite de la **réussite européenne** fondée sur les piliers actuels que constituent le PRACE et GÉANT, qui, depuis plus d'une décennie maintenant, fournissent des services de CHP haut de gamme pour la science et l'industrie, et relie entre eux les réseaux nationaux de recherche et d'enseignement et les centres de CHP grâce à des connexions sécurisées à très haute capacité.

1.5. Le CESE souligne par conséquent que l'**intégration** de la nouvelle entreprise commune EuroHPC avec les structures et programmes existants revêt une importance primordiale et constitue l'un des meilleurs moyens de déployer conjointement les ressources européennes. Ainsi, l'évaluation par les pairs pratiquée par le PRACE doit être maintenue afin de préserver la norme d'excellence.

1.6. Le CESE souhaite encourager **davantage d'États membres** à rejoindre l'entreprise commune EuroHPC et à saisir cette occasion de tirer profit d'une puissance de calcul de pointe. Eu égard à la complexité d'une entreprise commune, le CESE invite la Commission à déployer les efforts qui s'imposent pour expliquer et promouvoir les avantages et les possibilités de cet instrument juridique, en particulier pour les petits pays et en ce qui concerne la possibilité de contributions en nature.

1.7. Le CESE se félicite que deux des partenaires de la Commission au sein des partenariats public-privé contractuels puissent devenir les premiers membres privés d'EuroHPC, ce qui est essentiel pour la participation des **entreprises**, y compris les **petites et moyennes entreprises (PME)**. Le CESE accueille favorablement la possibilité offerte à d'autres partenaires de rejoindre l'entreprise commune, mais insiste également sur la nécessité de garantir la **réciprocité** pour tout nouveau membre, en particulier ceux en provenance de pays tiers. L'Union européenne devrait saisir l'occasion que représente la mise au point de technologies de CHP pour compléter le secteur industriel européen afin de couvrir l'ensemble de la chaîne de production (conception, fabrication, mise en œuvre, application). Elle devrait avoir pour ambition, à moyen terme, d'être en mesure de planifier et de réaliser un équipement de CHP grâce à une technologie européenne.

1.8. Le CESE recommande d'**informer les citoyens et les entreprises** au sujet de cette nouvelle initiative importante afin de recouvrer la confiance des citoyens dans le processus d'intégration européenne, et d'aider les entreprises européennes, notamment les PME, à prendre conscience de ses avantages. Les universités et les centres de recherche doivent également être associés à l'initiative grâce à une action de communication spécifique destinée à susciter leur intérêt et à encourager les projets dans le domaine du CHP.

1.9. Le CESE recommande de renforcer autant que possible la **dimension sociale** du processus de numérisation, en tant qu'élément fondamental du socle européen des droits sociaux. La mise en œuvre et l'utilisation de machines de haut niveau doivent avoir une incidence positive claire et mesurable sur la vie quotidienne de tous les citoyens.

2. Introduction

2.1. Initialement déployé dans les domaines de la recherche sur le climat, de la prévision météorologique numérique, de l'astrophysique, de la physique des particules et de la chimie, le **calcul à haute performance (CHP)** est désormais également utilisé dans la plupart des autres branches de la science, de la biologie aux sciences sociales et humaines, en passant par les sciences du vivant et de la santé, les simulations de combustion à haute fidélité et les sciences des matériaux. Dans l'industrie, le HPC a été largement employé pour l'exploration pétrolière et gazière, ainsi que dans l'aéronautique, le secteur automobile et la finance, et devient essentiel pour assurer une médecine personnalisée, développer les nanotechnologies et permettre le développement et le déploiement des énergies renouvelables. Enfin, le CHP est aussi un outil de plus en plus important pour soutenir la prise de décision des pouvoirs publics en simulant des scénarios relatifs aux risques naturels, industriels, biologiques et (cyber)terroristes, et est donc indispensable pour la sécurité nationale et la défense.

2.2. En informatique, la performance des ordinateurs est mesurée en opérations en virgule flottante par seconde (**FLOPS**). Le calcul à haute performance représente la limite supérieure de ce qui est technologiquement possible. Cette puissance extraordinaire ne cesse d'augmenter, grâce à des circuits intégrés toujours plus petits (loi de Moore) et au passage du traitement vectoriel au traitement parallèle. Tous les dix à douze ans, la vitesse de calcul est multipliée par 1 000; ainsi, des gigaflops en 1985, elle est passée aux téraflops en 1997 et aux petaflops en 2008. Le passage du petaflops à l'**exaflops** (Giga = 10^9 , téra = 10^{12} , peta = 10^{15} , exa = 10^{18}) devrait avoir lieu entre 2020 et 2023.

2.3. Jusqu'à présent, les États membres de l'Union européenne ont investi dans le CHP chacun de leur côté. Par rapport aux concurrents américains, chinois et japonais, force est de constater un sous-investissement flagrant dans le CHP en Europe, où le déficit de financement est de 500 à 700 millions d'EUR par an. Par conséquent, l'Union européenne ne possède pas les supercalculateurs les plus rapides, et ceux dont elle dispose dépendent en outre de technologies non européennes. Seuls des **efforts conjoints européens** permettront d'atteindre les prochaines étapes en matière de technologie de CHP, grâce à des investissements d'une ampleur supérieure aux possibilités des États membres pris isolément.

2.4. Le développement de la prochaine génération de puces électroniques en Europe contribuerait à l'indépendance de l'Union européenne en matière d'accès aux meilleures technologies de CHP. Cela étant, la chaîne européenne d'approvisionnement de technologies de CHP ne peut être améliorée que s'il existe des perspectives allant clairement dans le sens d'un marché porteur et du développement d'un écosystème de machines adapté à l'échelle exaflopique. Le secteur public a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation de cet objectif, faute de quoi les fournisseurs européens ne prendront pas le risque de développer leurs propres machines.

2.5. C'est pourquoi la Commission européenne envisage d'investir dans un premier temps 1 milliard d'EUR, conjointement avec les États membres, dans la mise en place d'une **infrastructure européenne de pointe de supercalculateurs**. Une telle infrastructure commune et l'utilisation partagée des capacités existantes devraient profiter à tous, à savoir l'industrie, les PME, le monde scientifique, le secteur public et en particulier les (petits) États membres ne disposant pas d'infrastructures nationales autonomes pour le calcul à haute performance.

2.6. La Commission européenne a clairement mis en évidence l'importance du calcul à haute performance dans sa communication de 2012 intitulée «Calcul à haute performance: la place de l'Europe dans la course mondiale»⁽¹⁾. En avril 2016, elle a lancé l'**initiative européenne sur l'informatique en nuage**⁽²⁾. Celle-ci se compose de deux volets principaux: l'**infrastructure de données européenne**, avec des capacités de calcul intensif de pointe et une connectivité à haut débit, et le **nuage européen pour la science ouverte**, avec des techniques très avancées de stockage et de gestion des données et des interfaces pour la fourniture de services en nuage. Le premier volet est aujourd'hui mis en œuvre sous la forme d'une «**proposition de règlement du Conseil établissant l'entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance**»⁽³⁾.

2.7. La proposition s'inscrit dans le prolongement de la **déclaration EuroHPC**, signée par sept États membres (France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Espagne) le 23 mars 2017, lors de la Journée du numérique à Rome. Ils ont été rejoints dans le courant de l'année 2017 par la Belgique, la Slovaquie, la Bulgarie, la Suisse, la Grèce et la Croatie. Ces pays sont convenus de développer une infrastructure paneuropéenne intégrée de supercalculateurs exaflopiques. Les autres États membres et les pays associés sont également invités à signer la déclaration EuroHPC.

2.8. À la suite d'une analyse d'impact, la Commission⁽⁴⁾ a estimé qu'une **entreprise commune** est la meilleure option pour la mise en œuvre de l'initiative EuroHPC, car elle permettrait de combiner efficacement la passation conjointe de marchés, la propriété et l'exploitation des supercalculateurs.

3. Contenu essentiel de la proposition

3.1. La Commission européenne propose un règlement du Conseil établissant l'entreprise commune européenne pour le calcul à haute performance (EuroHPC). Cette nouvelle entité juridique:

- fournira une **structure de financement** pour acquérir, construire et déployer dans toute l'Europe une infrastructure de calcul à haute performance de pointe;
- soutiendra un **programme de recherche et d'innovation** destiné à développer les technologies et les machines (matériel) ainsi que les applications (logiciels) utilisables avec ces supercalculateurs;
- fournira un soutien financier sous la forme de passation de marchés ou de **subventions de recherche et d'innovation** octroyées à la suite d'appels ouverts et concurrentiels; offrira à l'industrie européenne, et en particulier PME un meilleur **accès** aux supercalculateurs.

3.2. La **contribution de l'Union européenne** à EuroHPC sera de l'ordre de **486 millions d'EUR** au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel et sera complétée **par les États membres** et les pays associés à concurrence d'un **montant similaire**. Les membres privés de l'initiative ont également la possibilité d'ajouter des contributions **en nature**. Au total, environ 1 milliard d'EUR de fonds publics seront investis d'ici à 2020.

3.3. L'entreprise commune EuroHPC, établie pour une période allant de 2019 à 2026, est chargée des tâches suivantes:

- **acquérir et exploiter** deux supercalculateurs **pré-exaflopiques** de pointe et au moins deux supercalculateurs (petaflopiques) de milieu de gamme, en fournissant et en gérant l'accès d'un large éventail d'utilisateurs publics et privés à ces supercalculateurs à partir de 2020;
- mener un programme **de recherche et d'innovation** en matière de CHP visant à soutenir le développement de la technologie européenne de calcul à haute performance, y compris la première génération de la technologie européenne des **microprocesseurs de faible puissance**, ainsi que la conception conjointe de **machines exaflopiques** européennes, et à encourager les applications, le développement des compétences et un usage plus répandu du calcul à haute performance.

3.4. La proposition devrait permettre de parvenir à un niveau de performance exaflopique d'ici 2022 ou 2023. Une étape intermédiaire (50 % de la performance exaflopique) devrait être atteinte d'ici à 2019. L'infrastructure prévue sera **détenue** et gérée **conjointement** par les **membres** de l'entreprise conjointe, à savoir, dans un premier temps, les pays signataires de la déclaration EuroHPC et des membres privés, issus du monde universitaire et de l'industrie. D'autres membres pourront rejoindre l'entreprise commune à tout moment, pour autant qu'ils y contribuent (financièrement ou en nature).

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final et JO C 299 du 4.10.2012, p. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final et JO C 487 du 28.12.2016, p. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final et annexe 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5. La proposition prévoit que deux infrastructures seront créées et mises en œuvre en parallèle. Ces infrastructures seront hébergées par deux pays de l'Union, sélectionnés selon des critères spécifiques.

3.6. L'entreprise commune sera gérée par un comité directeur, composé de représentants de ses membres publics. Il sera responsable de l'élaboration de la politique stratégique et des décisions de financement relatives aux activités de passation de marchés et de R&I de l'entreprise commune. Les droits et modalités de vote des membres seront proportionnés à leur contribution financière. Le modèle de l'entreprise commune est fondé sur les leçons tirées du fonctionnement d'autres entreprises communes telles qu'ECSEL (Composants et systèmes électroniques pour un leadership européen). Les deux entreprises communes ont des objectifs et des structures similaires. La principale différence réside dans les importantes activités de passation de marchés inhérentes à EuroHPC, mais pas à ECSEL. Cette différence justifie l'attribution des droits de vote en fonction de la contribution des participants.

3.7. Le comité directeur sera appuyé par un comité consultatif industriel et scientifique composé de représentants des membres privés de l'entreprise commune. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, ce comité n'aura qu'un rôle consultatif.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE approuve cette initiative qu'il considère comme une étape concrète de la stratégie européenne en matière d'informatique en nuage: le choix stratégique d'une informatique en nuage européenne, ouverte et destinée au monde scientifique, s'inscrivant dans un fort engagement politique et économique en faveur de l'innovation numérique ⁽⁵⁾. Cette initiative apporte une **valeur ajoutée européenne manifeste** grâce à une **technologie essentielle** qui aidera à résoudre les questions les plus complexes de notre société contemporaine et sera en fin de compte bénéfique pour notre bien-être, la compétitivité et l'emploi.

4.2. De manière plus générale, l'initiative relative au CHP est un élément fondamental d'une stratégie plus globale de l'Union européenne [qui comprend notamment l'acte législatif sur la cybersécurité ⁽⁶⁾, la stratégie pour le marché unique numérique (examen à mi-parcours) ⁽⁷⁾, les initiatives sur la société européenne du gigabit ⁽⁸⁾ et la science ouverte, etc.] visant à rétablir la souveraineté et l'indépendance numériques de l'Europe, afin que cette dernière puisse jouer un rôle de premier plan dans le développement numérique et influencer directement sur la compétitivité et la qualité de la vie de ses citoyens.

4.3. Le CESE estime que l'investissement de départ de 1 milliard d'EUR pour l'acquisition et l'exploitation de deux supercalculateurs pré-exaflopiques de pointe et au moins deux supercalculateurs de milieu de gamme est important, mais pas trop ambitieux si on le compare avec les concurrents de l'Union. Il est toutefois convaincu qu'une augmentation substantielle des investissements (consentis par les États membres de l'Union européenne) combinée à un solide programme européen de recherche et d'innovation seront nécessaires pour maintenir un niveau de classe mondiale en matière de calcul à haute performance (CHP). Étant donné que la course n'est pas finie, il ne fait aucun doute que des efforts similaires, à la mesure de ceux des concurrents mondiaux, seront nécessaires pour le prochain cadre financier pluriannuel.

4.4. Le CESE tient à faire remarquer qu'un ordinateur rapide ne suffit pas pour réussir. Des logiciels et applications haut de gamme fondés sur un solide programme de recherche et de développement sont également indispensables pour accomplir de réels progrès. Dans ce domaine, l'Union européenne n'est pas du tout à la traîne par rapport à ses concurrents, et le CESE encourage la Commission à souligner davantage la forte position de départ sur laquelle s'appuie cette initiative, ainsi que son caractère essentiel pour la poursuite de la **réussite** européenne fondée sur les piliers actuels que constituent le PRACE et GÉANT, qui, depuis plus d'une décennie maintenant, rassemblent et fédèrent, respectivement, les acteurs du CHP et les réseaux.

4.5. Le partenariat pour le calcul avancé en Europe (*Partnership for Advanced Computing in Europe* — **PRACE**), cofinancé par l'Union européenne, a été créé en 2010 et se compose de 25 États membres; il fournit des services de CHP haut de gamme pour la science et l'industrie, en déployant les systèmes nationaux de supercalcul les plus importants en Europe. En 2017, le PRACE a permis l'accès à un réseau de sept systèmes de pointe, fournis par cinq membres hébergeurs (la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse) qui ont investi plus de 400 millions d'EUR dans le PRACE depuis sa création. Le PRACE attribue les ressources de CHP sur la base d'appels à propositions évalués par les pairs, basés sur l'excellence scientifique, à des projets de recherche issus du monde universitaire et de l'industrie, y compris les PME.

⁽⁵⁾ JO C 487 du 28.12.2016, p. 86.

⁽⁶⁾ JO C 227 du 28.6.2018, p. 86.

⁽⁷⁾ JO C 81 du 2.3.2018, p. 102.

⁽⁸⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 51.

4.6. Le réseau paneuropéen de recherche **GÉANT**, lancé en 2000, relie entre eux les réseaux nationaux de recherche et d'enseignement et les centres de CHP grâce à des connexions sécurisées à très haute capacité. Ce réseau est essentiel pour soutenir la science ouverte grâce à des services permettant un accès fiable. Le réseau GÉANT est le réseau de R&D le plus grand et le plus avancé du monde, reliant plus de 50 millions d'utilisateurs dans 10 000 institutions dans toute l'Europe et soutenant toutes les disciplines scientifiques. Le réseau dorsal fonctionne à des vitesses pouvant atteindre 500 Gbps (2017). GÉANT a créé le service *eduroam*, très populaire, qui permet aux utilisateurs de la communauté R&D de se connecter à n'importe quel réseau sans fil membre du projet eduroam — un système dont le CESE propose de faire un modèle d'accès wifi pour tous les européens dans le cadre de la stratégie «Connectivité pour un marché unique numérique compétitif — Vers une société européenne du gigabit»⁽⁹⁾.

4.7. Le CESE souligne par conséquent qu'il est extrêmement important d'intégrer la nouvelle entreprise commune EuroHPC avec les structures et programmes existants. Ainsi, l'évaluation par les pairs pratiquée par le PRACE doit être maintenue afin de préserver la norme d'excellence. D'autres bonnes pratiques devraient être intégrées ou adaptées. Une **approche intégrée** d'EuroHPC, d'Horizon 2020 ou de son successeur dans le programme-cadre et des activités nationales est la meilleure façon de déployer conjointement des ressources européennes. Dans ce contexte, le CESE se félicite de l'intention de la Commission d'utiliser l'entreprise commune EuroHPC pour coordonner l'instrument de financement d'Horizon 2020 (et son successeur) dans le domaine du calcul à haute performance. Le CESE relève que la construction d'infrastructures nécessite une méthode descendante, tandis que la recherche scientifique de qualité, encouragée par le PRACE, requiert une approche ascendante dont les scientifiques doivent être le moteur.

4.8. Le CESE souhaite encourager **davantage d'États membres** à rejoindre l'entreprise commune EuroHPC et à saisir cette occasion de tirer profit d'une puissance de calcul de pointe. La mise en réseau revêt une importance cruciale pour l'utilisation scientifique du CHP. Eu égard à la complexité d'une entreprise commune, le CESE invite la Commission à déployer les efforts qui s'imposent pour expliquer et promouvoir les avantages et les possibilités de cet instrument juridique, en particulier pour les petits pays et en ce qui concerne la possibilité de contributions en nature.

4.9. Le CESE se félicite que deux des partenaires de la Commission au sein des partenariats public-privé contractuels aient présenté des lettres de soutien à la mise en œuvre de l'initiative EuroHPC: la plateforme technologique européenne pour le calcul à haute performance (**ETP4HPC**) et la Big Data Value Association (**BDVA**). Ces deux acteurs pourraient devenir les premiers membres privés d'EuroHPC, ce qui est essentiel pour la participation des entreprises, y compris les PME. Le CESE accueille favorablement la possibilité offerte à d'autres partenaires de rejoindre l'entreprise commune, mais insiste également sur la nécessité de garantir la **réciprocité** pour tout nouveau membre, en particulier ceux en provenance de pays tiers. L'Union européenne devrait saisir l'occasion que représente la mise au point de technologies de CHP pour compléter le secteur industriel européen afin de couvrir l'ensemble de la chaîne de production (conception, fabrication, mise en œuvre, application).

4.10. La **consommation électrique** d'un supercalculateur équipé d'un processeur d'une puissance de 12 petaflops est d'environ 1,5 MW. Avec une progression linéaire vers la puissance exaflopique, le calcul à haute performance basé sur la technologie actuelle nécessiterait une consommation électrique de l'ordre de 150 MW, ce qui est inacceptable; par conséquent, le développement de puces électroniques à faible consommation est un objectif important d'EuroHPC. Le CESE fait observer que les puces de faible puissance joueront ainsi un rôle important dans la réalisation des objectifs de la stratégie énergétique de l'Union, sans parler de la finalité d'indépendance de l'Union européenne à l'égard des importations. Conformément aux objectifs précités, l'initiative relative à un processeur européen lancée par la Commission européenne en 2018, soutenue par un consortium de 23 partenaires issus de 10 États membres et financée à hauteur de 120 millions d'EUR, jouera un rôle important dans la réalisation des objectifs de l'initiative de CHP.

4.11. Le CESE relève que le développement de puces avancées de faible puissance a également une incidence sur la micro-informatique (micro-ordinateurs, smartphones, secteur automobile), étant donné que les circuits intégrés haut de gamme peuvent également être adaptés (réduction d'échelle) aux appareils disponibles sur le **marché de masse**. Cela devrait bénéficier directement à tous les citoyens et pourrait ouvrir de nouveaux marchés pour l'industrie de l'Union européenne. Le CHP est donc à de nombreux égards une technologie essentielle pour une société moderne.

4.12. Le CESE recommande d'informer les citoyens et les entreprises au sujet de cette nouvelle initiative importante lancée par l'Union européenne. D'une part, elle permettra de rétablir la confiance des citoyens dans le processus d'intégration européenne. La société civile organisée peut être utile pour diffuser de telles informations. D'autre part, une campagne ciblée aidera les entreprises européennes, en particulier les PME, à avoir connaissance des initiatives en cours. Il est donc important de soutenir, par des moyens spécifiques, les PME ayant une production à haute valeur ajoutée afin qu'elles puissent accéder aux nouvelles infrastructures et les utiliser.

⁽⁹⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 51 et JO C 125 du 21.4.2017, p. 69.

4.13. Les universités et les centres de recherche doivent être associés à l'initiative grâce à une action de communication spécifique destinée à susciter leur intérêt et à encourager les projets dans le domaine du CHP. Un tel processus pourrait en outre stimuler la création de nouveaux programmes scolaires, de formation professionnelle et universitaires afin de combler la pénurie de compétences en Europe par rapport aux principaux concurrents mondiaux ⁽¹⁰⁾.

4.14. Le CESE recommande de renforcer autant que possible la dimension sociale du processus de numérisation, en tant qu'élément fondamental du socle européen des droits sociaux ⁽¹¹⁾. C'est pourquoi il propose de définir une série de défis sociétaux à relever à l'aide des nouvelles infrastructures numériques. La mise en œuvre et l'utilisation de machines de haut niveau doivent avoir une incidence positive claire et mesurable sur la vie quotidienne de tous les citoyens.

4.15. Le CESE estime que le calcul à haute performance et la technologie quantique constituent deux objectifs stratégiques pour la croissance et la compétitivité européennes. Il recommande dès lors de développer ces deux technologies en parallèle afin de veiller à ce que l'Union puisse bénéficier de performances et de perspectives optimales à moyen et à long termes.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ JO C 434 du 15.12.2017, p. 30; JO C 173 du 31.5.2017, p. 45.

⁽¹¹⁾ JO C 125 du 21.4.2017, p. 10.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1343/2011 concernant certaines dispositions relatives à la pêche dans la zone couverte par l'accord de la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée)»

[COM(2018) 143 final — 2018/0069 COD]

(2018/C 283/13)

Saisine	Parlement européen, 16.4.2018 Conseil de l'Union européenne, 12.4.2018
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	23.5.2018
Session plénière n°	535
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	187/3/10

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 535^e session plénière des 23 et 24 mai 2018 (séance du 23 mai 2018), a décidé, par 187 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 23 mai 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR