

# Journal officiel

## de l'Union européenne

C 151

Édition  
de langue française

Communications et informations

51<sup>e</sup> année

17 juin 2008

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	III <i>Actes préparatoires</i>	
	COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN	
	<b>441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008</b>	
2008/C 151/01	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique» COM(2007) 226 <i>final</i> .....	1
2008/C 151/02	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 84/539/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux appareils électriques utilisés en médecine vétérinaire COM(2007) 465 <i>final</i> — 2007/0168 (COD) .....	11
2008/C 151/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les appareils à gaz» (Version codifiée) COM(2007) 633 <i>final</i> — 2007/0225 (COD) .....	12
2008/C 151/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'installation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse sur les véhicules à moteur à deux ou trois roues» (Version codifiée) COM(2007) 768 <i>final</i> — 2007/0270 (COD) .....	12
2008/C 151/05	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 sur le thème: «Une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise "Mieux vaut prévenir que guérir"» COM(2007) 539 <i>final</i> .....	13
2008/C 151/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route» COM(2007) 263 <i>final</i> — 2007/0098 (COD) .....	16
2008/C 151/07	Avis du Comité économique et social européen sur «Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique»	20

FR

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	<i>Page</i>
2008/C 151/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté» COM(2007) 367 <i>final</i> — 2007/0126 (COD)	25
2008/C 151/09	Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie COM(2007) 386 <i>final</i> .....	27
2008/C 151/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (Refonte)» COM(2007) 610 <i>final</i> — 2007/0219 (COD) .....	35
2008/C 151/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (Refonte)» COM (2007) 737 <i>final</i> — 2007/0257 (COD) .....	35
2008/C 151/12	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc sur le sport» COM(2007) 391 <i>final</i>	36
2008/C 151/13	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Améliorer la qualité des études et de la formation des enseignants» COM(2007) 392 <i>final</i> .....	41
2008/C 151/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société» COM(2007) 498 <i>final</i> .....	45
2008/C 151/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil visant à étendre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° [...] aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité» COM(2007) 439 <i>final</i> — 2007-152 (CNS) .....	50



## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 441<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 16 ET 17 JANVIER 2008

#### Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique*»

COM(2007) 226 final

(2008/C 151/01)

Le 30 avril 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«*Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique*»

La section spécialisée «*Marché unique, production et consommation*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 décembre 2007 (rapporteur: M. IOZIA, corapporteuse: M<sup>me</sup> MADER-SAUSSAYE).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

#### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen partage l'objectif du livre vert, à savoir développer le marché intérieur des services financiers de détail, en s'employant à identifier et à démanteler toutes les barrières artificielles et injustifiées qui entravent les possibilités pour les citoyens européens d'exploiter directement et pleinement ses avantages, en termes de coûts et de qualité de l'offre. Le Comité estime que le livre vert ne prend que partiellement en compte la réalité des services et produits financiers et néglige le thème de la distribution, facteur pourtant déterminant pour la concurrence.

1.2 Le CESE souscrit à l'objectif de la Commission de stimuler l'offre de produits de qualité et innovants, en favorisant la libre circulation de produits bancaires et d'assurance actuellement pénalisés par des contraintes nationales de nature réglementaire ou fiscale limitant cette circulation.

1.3 Le principe général qui sous-tend le **livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique** concerne l'amélioration de la satisfaction des consommateurs. La diffusion et l'utilisation de ces services ne cesse de croître, ce pourquoi les initiatives dans ce domaine revêtent un caractère d'intérêt général. Une intégration plus poussée des services financiers de détail pourrait entraîner une réduction des coûts grâce à un renforcement de la concurrence. Les avantages pour les consommateurs pourront se concrétiser à condition que le système financier européen conserve sa compétitivité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

1.4 Le CESE, tout en partageant l'hypothèse selon laquelle il est utile de réduire la fragmentation des marchés de détail, souligne que ceux-ci sont d'une manière générale inévitablement plus segmentés que les marchés de gros.

1.5 Le CESE observe que les logiques de marché s'orientent vers d'autres modèles. Le marché mondial se construit au moyen de processus de consolidation transfrontaliers. Les multinationales de la banque et de l'assurance poursuivent leur stratégie d'acquisitions par un renforcement de la mobilité de l'offre. Toutefois, les processus de consolidation transfrontalière ont ou pourront avoir des répercussions très négatives sur l'emploi. Les éventuelles acquisitions pourraient entraîner la perte de dizaines de milliers d'emplois, même si ces pertes ne sont pas certaines dans la pratique. Ce danger a déjà été évoqué par le CESE, qui a proposé des mesures susceptibles de faire face à cette situation d'urgence sociale au moyen de systèmes de formation et de recyclage professionnels ainsi que d'amortisseurs sociaux <sup>(1)</sup> qui, par ailleurs, sont prévus par de nombreuses conventions collectives du secteur bancaire européen.

1.6 Le CESE juge fondamental que soient prises toutes les initiatives permettant d'accroître la compétence et les connaissances des consommateurs. Une information essentielle et complète est indispensable pour leur protection, en tenant bien entendu toujours compte du fait que les produits et les services financiers ne sont pas comparables à d'autres produits et services. Ce n'est pas tant la quantité d'information qui prime: les consommateurs ont avant tout besoin d'une information de qualité.

<sup>(1)</sup> JO C 309 du 16.12.2006, p. 26.

1.7 Le CESE est d'avis qu'il est nécessaire de distinguer l'information du conseil. La première constitue une obligation de renseignement dont il faut s'acquitter auprès des consommateurs, et elle doit être adaptée au degré de compétence et au profil de risque du client, celui-ci devant être averti des possibles difficultés auxquelles il pourrait faire face; le deuxième est un service professionnel qui est rendu à la demande et qui peut également comporter une responsabilité du conseiller. La directive MiFID identifie les domaines et les limites de l'information et des activités de conseil, ainsi que des opérations susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêt.

1.8 Le CESE considère qu'il est indispensable d'aborder cette question par une réglementation claire en s'opposant aux pratiques qui entraînent ou supposent des conflits d'intérêts potentiels, des incitations à la vente de produits et des systèmes de récompense pour les employés chargés de la vente, pratiques empruntées à la distribution commerciale et liées à des objectifs de vente de produits spécifiques. Le CESE préconise l'ouverture d'un débat spécifique entre les entreprises, les consommateurs et les opérateurs du secteur, qui pourrait constituer la première étape pour satisfaire une exigence première des consommateurs, à savoir la confiance dans la transparence des comportements des établissements bancaires et d'assurance.

1.9 Le CESE recommande aux établissements bancaires et d'assurance de développer en particulier une formation professionnelle spécifique à l'attention de leurs employés. En effet, une compétence accrue des opérateurs peut accroître la protection dont jouissent les consommateurs. Sans préjudice de l'autonomie des parties, de tels projets pourraient être discutés dans le cadre du dialogue social entre UNI-Europa Finance, la Fédération syndicale européenne du secteur et les organisations représentatives des banques et des assurances.

1.10 Le CESE prend acte du fait que la Commission est plus favorable que par le passé à l'adoption d'un régime optionnel, dit «28<sup>e</sup> régime». À côté d'un régime optionnel européen, il serait opportun d'adopter un code déontologique européen qui serait défini de manière autonome par les opérateurs et ferait l'objet d'une discussion et d'un consensus avec les services compétents de la Commission et les associations représentatives des utilisateurs et des travailleurs du secteur. Ce code porterait spécifiquement sur la relation entre entreprise et client dans le domaine des services financiers.

1.11 Le CESE partage les inquiétudes relatives à la transparence des conditions bancaires. L'absence de symétrie et les difficultés de comparaison des prix résultent souvent de l'hétérogénéité des prix des les formules tarifaires, tandis que les informations relatives aux commissions applicables font souvent défaut.

1.12 Le CESE appuie la commissaire chargée de la protection des consommateurs, M<sup>me</sup> Kuneva, qui s'est donné trois objectifs principaux en ce qui concerne la stratégie politique pour les consommateurs 2007/2013:

- renforcer les consommateurs,
- accroître le bien-être économique et non économique des consommateurs européens,
- protéger efficacement les consommateurs.

Le CESE est sur le point d'émettre un avis spécifique sur ce sujet. La Commission a proposé en mai 2007 au Conseil une directive sur les consommateurs et le crédit.

1.13 Le CESE partage l'idée selon laquelle la mobilité des clients représente un facteur important du développement du secteur des services financiers, tant en termes de qualité que d'efficacité. Le CESE considère, cependant, qu'il n'y a pas lieu de se fixer des objectifs excessivement optimistes en matière de mobilité des consommateurs dans le secteur des services financiers.

1.14 Dans le secteur financier, les relations de confiance sont très importantes, compte tenu du fait que la plupart des produits sont spécifiques et comportent des engagements sur une longue durée entre le vendeur et l'acheteur. Il existe de nombreuses raisons pouvant expliquer pourquoi les consommateurs considèrent plus difficile d'établir des relations de confiance avec des intermédiaires qui ne sont pas directement présents dans leur pays.

1.15 Les services financiers sont appréhendés au moyen de la description qu'en font les prospectus d'information et les termes des contrats: le problème linguistique et culturel ne saurait donc être mésestimé. À ce propos, le CESE estime qu'il ne serait ni réaliste ni correct d'imposer aux intermédiaires la rédaction de prospectus d'information et des conditions contractuelles dans toutes les langues de l'Union. Le problème de la barrière linguistique est donc appelé à ne pas trouver de solution à moyen terme et à constituer un frein important à la mobilité transfrontalière des consommateurs.

1.16 Le CESE partage l'idée selon laquelle il serait utile d'examiner attentivement la légitimité des obstacles à la mobilité des consommateurs, tels que les frais de fermeture élevés, l'insuffisante transparence de l'information, les aspects contractuels des services financiers qui tendent, trop souvent, à créer des contraintes rendant plus difficile un changement de produit ou de fournisseur, comme cela se produit dans certains pays. Néanmoins, le CESE souligne également l'existence de contraintes techniques, réglementaires, fiscales et juridiques, qui sont souvent difficiles à surmonter afin de mettre en place les conditions permettant une mobilité des consommateurs aux niveaux indiqués par la Commission. La simplification de la réglementation en matière de services financiers risque en outre de se traduire par une baisse du niveau de protection des consommateurs. La suppression des obstacles ne doit pas être synonyme d'augmentation des prix des produits ni d'assouplissement des règles de protection en vigueur.

1.17 La difficulté d'harmoniser le cadre des mesures de protection, qui est apparue par exemple à l'occasion du processus de révision de la directive sur le crédit à la consommation, peut donner aux consommateurs l'impression que l'État dans lequel est réalisé l'achat du service conditionne de manière importante le niveau de protection offert.

1.18 Le CESE estime que seuls les consommateurs dotés d'une culture financière suffisante peuvent pleinement appréhender la difficulté que revêt la satisfaction de leurs besoins financiers et, partant, apprécier la valeur ajoutée de conseils financiers qualifiés et indépendants. Il serait par ailleurs nécessaire de s'adresser en particulier aux consommateurs qui ne maîtrisent pas (correctement) les nouvelles technologies.

1.19 Le CESE juge primordial de réduire la distance qui sépare les établissements financiers des clients. Si des pays démocratiques et régis par l'économie de marché sont parvenus à établir des droits minimaux pour les consommateurs, comme le droit légal pour les résidents satisfaisant aux conditions d'honorabilité ad hoc, de disposer d'un compte bancaire, entendu comme droit relevant de la citoyenneté, il est loisible d'imaginer que ces bonnes pratiques, moyennant une harmonisation avec les législations et les pratiques nationales, pourraient devenir un patrimoine commun de l'Union <sup>(2)</sup>.

1.20 Afin d'élaborer le présent avis, le CESE a estimé opportun de convoquer une audition des organisations des entreprises, des consommateurs et des travailleurs. Les points de vue exprimés par ces organisations sont résumés dans l'avis. Le CESE partage les inquiétudes légitimes des consommateurs quant à la nécessité d'améliorer la situation afin d'ouvrir effectivement le marché unique aux activités financières de détail et de supprimer les obstacles artificiels qui s'y opposent. Le livre vert a le mérite d'avoir ouvert un débat important; les considérations objectives du monde des entreprises et les demandes issues du monde du travail méritent qu'on leur prête l'attention nécessaire pour permettre une amélioration générale de la coopération entre les divers acteurs économiques et sociaux; par conséquent, avant l'adoption de toute mesure, il est nécessaire d'ouvrir un forum de discussion spécifique entre les représentants des différents intérêts mentionnés précédemment et qu'il convient de savoir concilier.

## 2. Introduction

2.1 Avec la publication du livre vert, la Commission définit la politique qu'elle entend poursuivre dans le secteur des services financiers de détail dont la définition couvre les services de: «comptes courants, de paiements, de prêts personnels ou hypothécaires, et les produits d'épargne, de retraite, de placement ou d'assurance, pour autant qu'ils soient destinés à des clients individuels, y compris des investisseurs de détail».

2.2 Dans le but de faire bénéficier les citoyens de l'UE des avantages du marché unique, compte tenu des obstacles encore présents et du développement insuffisant de l'activité transfrontalière, la Commission considère que les divergences entre les cadres réglementaires et entre les mesures fiscales ainsi que la fragmentation du marché constituent des barrières à l'entrée sur le marché.

2.3 La Commission entend faire baisser les prix dans ces services également, en s'appuyant sur les forces du marché, sur la concurrence, et en s'engageant à adopter les initiatives qui s'imposeraient en cas de non-respect de la réglementation communautaire. Dans le livre vert, la Commission soutient la possibilité d'adopter également des mesures législatives, le cas échéant.

2.4 La Commission entend stimuler l'offre de produits de qualité et innovants, en favorisant la libre circulation de nombreux produits bancaires et d'assurance, qui sont actuellement pénalisés par des contraintes nationales de nature réglementaire ou fiscale limitant cette circulation.

2.5 En ce qui concerne le Cadre réglementaire, la Commission relance le débat sur le «28<sup>e</sup> régime» (et lève apparemment tous les doutes antérieurs).

## 3. Observations

3.1 Dans le présent avis, le CESE ne répondra pas aux questions distinctes formulées dans le livre vert, mais il s'attachera à développer une appréciation d'ensemble des questions les plus importantes qui y sont abordées.

3.2 Le CESE souligne l'opportunité d'établir une distinction entre produits et services financiers. Les premiers font l'objet d'un achat, les acheteurs en devenant «propriétaires» (par exemple, titres, fonds, assurances) à leur risque. Dans le cas des services bancaires, l'acheteur est un utilisateur, et non un propriétaire (par exemple, crédits personnels, prêts, risques, etc.). Le risque est supporté par le vendeur des services. Le Comité estime que le livre vert ne prend que partiellement en compte la réalité des services et produits financiers et néglige le thème de la distribution, facteur pourtant déterminant pour la concurrence. Les différents canaux de distribution et les différents types d'offres présentent des caractéristiques susceptibles d'avoir une incidence déterminante tant sur les prix (offres d'assurance RC auto par téléphone ou par internet) que sur la fiabilité et la compétence des acteurs habilités (établissements financiers, grands magasins, courtiers, postes, etc.). Le CESE juge nécessaire d'étendre la réflexion pour qu'elle porte également sur les canaux de distribution non traditionnels et sur le lien entre les produits et les systèmes de distribution.

3.2.1 Segments: afin de prendre en considération la dimension des services financiers s'appliquant aux consommateurs, il est nécessaire de segmenter les services et ensuite d'examiner les points de vente au détail — le système de distribution — via lesquels les consommateurs peuvent accéder à ces différents services, ainsi que le degré de concurrence régnant dans ce système. Les services financiers personnels peuvent être naturellement segmentés en trois groupes: la banque de détail, l'assurance des risques des particuliers et les produits d'épargne et d'investissement.

### 3.2.2 Banque de détail <sup>(3)</sup>

3.2.2.1 Traditionnellement, les clients obtiennent tous leurs services bancaires de détail par l'intermédiaire de contacts avec le personnel employé dans les bureaux de banque, une fois qu'ils ont établi leur identité et leur *bona fides*. Dans la plupart des pays, de nombreuses banques se font concurrence. Pour pénétrer sur un marché domestique, il est plus pratique pour une banque étrangère d'acquiescer à une banque existante que de créer un nouveau réseau, ce qui prendrait du temps et créerait davantage encore de concurrence (acquisition d'Abbey National par Santander, rachat d'ABN Amro par Fortis, RBoS et Santander, etc.). En fait, le choix des consommateurs dépend de la compétitivité des marchés nationaux, vu que les consommateurs doivent choisir l'une ou l'autre des banques présentes sur le marché national.

3.2.2.2 La banque par internet est en plein développement, mais est susceptible de conserver une base essentiellement nationale, car la marque doit être connue et bénéficier de la confiance des consommateurs, tandis que les banques dépendent nécessairement des réglementations nationales pour déterminer l'identité et la *bona fides* de leurs clients.

<sup>(3)</sup> Compte courant et compte-chèques; compte d'épargne; compte-prêt et/ou facilité de découvert; ordres permanents; débit direct; virements (internationaux); carte de débit; carte de crédit; accès global aux distributeurs automatiques.

<sup>(2)</sup> JO C 309 du 16.12. 2006, p. 26.

3.2.2.3 La banque par internet et par téléphone offre un accès 24/7 aux services bancaires, ce qui constitue un progrès remarquable par rapport à l'époque où cet accès dépendait des heures d'ouverture des banques.

3.2.2.4 Si la concurrence pour les clients souhaitant une panoplie complète de services se limite par la force des choses aux banques universelles, il existe un degré élevé de sélection des clients (*cherry picking*), en particulier dans le domaine des cartes de crédit, par des banques comme American Express et MNBA. Ces services offerts via des canaux de vente directe sont disponibles partout dans l'Union européenne. Les titulaires de cartes de crédit se voient ensuite offrir un accès aux distributeurs automatiques et des formes étendues de crédit à la consommation. Les consommateurs peuvent ainsi bénéficier de la concurrence entre banques nationales et internationales. Dans le même temps, cette situation fait toutefois redouter une accélération de l'endettement, déjà croissant, des personnes privées.

3.2.2.5 Les banques de détail ne se limitent pas à l'offre de services de détail. Appliquant une stratégie souvent décrite sous le nom de «bancassurance», elles offrent maintenant toute la gamme des produits et services financiers de détail. Leurs agences et leurs fichiers de clients les dotent d'une capacité de distribution à une clientèle captive qui représente une valeur énorme. Les banques tendent à apposer leur marque sur la plupart ou sur tous les produits et services financiers offerts à leurs clients, mais ces produits «de marque» n'ont pas nécessairement le meilleur prix ni ne sont les plus rentables économiquement.

### 3.2.3 Assurance des risques des particuliers <sup>(4)</sup>

3.2.3.1 Le choix des consommateurs en matière d'assurance des risques personnels dépend de la vigueur et de l'étendue du système de distribution indépendant offert par les courtiers et les conseillers financiers indépendants. Le rôle traditionnel de l'intermédiaire est de fournir les meilleurs conseils en fonction de la situation particulière de chaque client. Dans le cadre de son activité, l'intermédiaire tient compte du prix, mais aussi de la valeur intrinsèque de l'offre.

3.2.3.2 Comme dans les activités bancaires, on assiste également dans ce secteur au phénomène dit de «*cherry picking*» de la part d'organismes d'assurance qui sélectionnent leurs clients dans les catégories à bas risque.

3.2.3.3 Les activités des entreprises qui pratiquent la vente directe et le rôle de l'intermédiaire sont aujourd'hui confrontées au défi représenté par les sites internet qui offrent des comparaisons en ligne des produits concurrents, en particulier dans le domaine des assurances automobiles. Cette désintermédiation met l'accent sur le prix et tend à réduire tous les produits au rang de simples marchandises.

3.2.3.4 Afin que les consommateurs bénéficient du meilleur choix possible en matière d'assurance des risques individuels, y compris s'agissant de l'assurance automobile, il faut une alternative aux circuits de distribution de la bancassurance. Cela nécessite qu'il n'y ait pas d'obstacles anticoncurrentiels au développement de réseaux d'intermédiaires indépendants ni à la distribution via internet.

<sup>(4)</sup> Assurance habitation; assurance contenu habitation et propriété privée; assurance automobile; assurance voyage; assurance vie; assurance soins de santé.

### 3.2.4 Produits d'épargne et d'investissement <sup>(5)</sup>

3.2.4.1 Les produits d'épargne et d'investissement sont un des principaux segments d'activité des banques. Il s'agit également du segment qui offre la plus vaste gamme de produits concurrents et le système le plus développé d'intermédiaires indépendants. Les observations formulées ci-dessus sur les produits d'assurance des risques des particuliers s'appliquent également au choix des consommateurs dans ce segment. Les réglementations imposent que les membres du personnel bancaire qui conseillent les clients en matière d'épargne et d'investissement doivent en le faisant préciser qu'en tant qu'employés de banque, ils ne peuvent vendre que des produits commercialisés par leur banque et que ceux-ci ne sont pas nécessairement les moins chers ni les plus rentables.

3.2.4.2 Les consommateurs sont appelés à tirer parti dans leur pays des systèmes d'épargne mis sur pied avec l'aval de l'État. Les entreprises internationales fourniront des produits concurrents dans le cadre de ces systèmes, là où les volumes sont attrayants et où existent des canaux de distribution.

3.2.4.3 Le crédit hypothécaire est un produit essentiel pour les consommateurs. Les marchés nationaux les plus développés sont caractérisés par la présence de nombreux fournisseurs de crédits hypothécaires qui viennent s'ajouter aux banques et au réseau très sophistiqué de conseillers indépendants épaulés par un recours prononcé au marketing direct. La concurrence a créé un marché extrêmement inventif avec une pléthore d'offre de produits différents, tandis que les clients passent souvent d'un fournisseur de crédit à un autre, à mesure que les conditions des prêts évoluent. Face à de si nombreuses options, les clients doivent recevoir la meilleure orientation possible de la part de leurs conseillers.

3.2.4.4 Les pensions personnelles, les investissements collectifs, les actions et les dérivés du marché boursier sont également des produits complexes qui nécessitent que le client soit conseillé au mieux sur la base d'une connaissance détaillée de sa situation. Le consommateur doit donc avoir accès à des conseillers et intermédiaires compétents qui aient à leur tour accès à une vaste gamme de choix de produits. Comme mentionné précédemment, les conseillers employés par les banques doivent être particulièrement soucieux de fournir des orientations d'un niveau des plus élevés.

3.2.5 Le livre vert met l'accent sur l'apport aux consommateurs de services financiers de détail des avantages du marché unique. La question centrale est la ligne de séparation entre les banques de détail et le reste du secteur. Les banques jouissent d'une position inexpugnable s'agissant des services bancaires de détail, dès lors qu'elles comptent déjà tous les utilisateurs de services financiers parmi leurs clients. Cela leur confère une puissance de marché unique. La nature des conseils fournis par

<sup>(5)</sup> Régimes d'épargne avalisés par l'État et assortis d'incitations fiscales; crédits hypothécaires: taux fixes et variables, conditions fixes et variables, hypothèque rechargeable (contrats de crédit à la consommation garantis par une hypothèque ou un instrument analogue); plans personnels de pension principale et complémentaire; investissements collectifs; OPCVM, SICAV (fonds communs de placement en valeurs mobilières ou immobilières créés par un acte juridique et soumis à autorisation); actions et parts; produits dérivés, par exemple fonds cotés en bourse (fonds communs de placement — voir ce terme — ayant la même composition qu'un indice boursier déterminé), contrats de différence (produits dérivés permettant aux investisseurs de spéculer sur des changements de valeur de produits boursiers sans en être nécessairement les propriétaires), etc.

le personnel des banques est essentiel au bon fonctionnement du marché: en effet, dans le domaine de l'assurance des risques des particuliers et de l'épargne/investissement, il y a des produits et des systèmes de distribution alternatifs que les consommateurs devraient considérer si l'on entend qu'ils aient accès à toutes les possibilités du marché.

3.2.6 Dès lors, l'existence d'un réseau d'intermédiaires indépendants qualifiés et l'émergence de canaux de distribution de produits financiers sur internet sont primordiaux pour le bon fonctionnement du marché.

### 3.3 Synthèse et résultats de l'audition publique

3.3.1 Au cours d'une audition organisée par le CESE, certains aspects critiques importants ont été mis en évidence, que les associations représentatives des consommateurs, des entreprises et des travailleurs avaient par ailleurs déjà signalés dans les réponses qu'elles avaient consignées dans les documents transmis à la Commission.

3.3.2 Le débat a mis en évidence les convergences qui existent avec les objectifs proposés par la Commission et les difficultés concrètes rencontrées sur certains thèmes. Le livre vert n'explique pas comment l'on peut surmonter les contraintes juridiques et fiscales (telles que la loi sur le blanchiment d'argent sale et celle sur le financement d'activités terroristes qui nécessitent l'identification personnelle du client (principe de bonne connaissance de la clientèle) en vue de l'ouverture d'un compte ou pour réaliser certaines opérations financières), ou encore les obstacles à une pleine intégration des marchés, jetant une lumière négative sur la fragmentation des marchés de détail, et appelant presque de ses vœux la mise en œuvre de processus supplémentaires de consolidation du marché national et, surtout, transnational.

3.3.3 Les opérateurs estiment que la demande de mobilité est surestimée et demandent que l'on vérifie de manière précise et approfondie la demande réelle du marché, considérant que les dispositions relatives au système européen de paiement auraient dû contribuer à réduire l'intérêt des consommateurs. La demande de modification de l'ensemble du système de numérotation des comptes européens afin de faciliter la portabilité des numéros de comptes apparaît disproportionnée car elle offre des avantages modestes face à des coûts exorbitants qui devraient être répartis sur l'ensemble des consommateurs.

3.3.4 Il est également apparu nécessaire d'évaluer toutes les mesures appropriées en vue d'une «meilleure réglementation» du secteur. L'industrie bancaire demande une réduction des mesures obligatoires, afin de permettre au marché de se positionner spontanément par rapport à la demande et de trouver le point d'équilibre dans un marché de plus en plus prudent et spécialisé.

3.3.5 Dans le domaine des assurances encore plus que dans le secteur bancaire, la demande relative au segment de détail s'oriente vers le marché national, et le degré de satisfaction de la clientèle constaté est tel (83 %) que rien ne laisse supposer un changement structurel de la demande. Par ailleurs, des inquiétudes sont apparues du fait que certaines mesures importantes pour les compagnies d'assurances, notamment dans le domaine de la réassurance, sont sur le point d'arriver à expiration, telles que celles prévues par le règlement 358/2003, et que la Commission a l'intention de ne pas renouveler le règlement d'exemption par catégorie (REC) en 2010. Ce non-renouvellement supprimerait la clarté juridique aujourd'hui assurée par ce règlement. La coopération positive qu'il engendre à l'heure actuelle serait dès lors susceptible d'être abandonnée par les

assureurs dans un souci de prudence, privant ainsi les consommateurs et les assureurs des bénéfices tangibles qu'elle offre, comme la mobilité des consommateurs, la comparabilité des produits, l'assurabilité ou encore l'ouverture des marchés aux petites et moyennes entreprises et aux nouveaux entrants.

3.3.6 Les représentants des personnels du secteur financier, quant à eux, ont constaté que le livre vert ne prend absolument pas en compte le rôle des travailleurs et ont réitéré la nécessité de développer une formation spécifique, qui soit adaptée pour satisfaire une demande toujours plus importante d'informations et d'explications sur les différentes options d'investissement qui sont proposées. Ils ont également mis en exergue les pratiques commerciales particulièrement agressives et les systèmes de récompense et d'évaluation liés à l'obtention de résultats, qui mènent régulièrement à la vente de produits non adaptés et ne répondant pas aux besoins réels des consommateurs. Cet aspect a été souligné, parallèlement aux considérations liées à la très récente crise financière et aux carences provoquées par l'absence d'une surveillance intégrée des marchés qui soit efficace et significative, associée au rôle de plus en plus important joué par les fonds d'investissements spéculatifs (*hedge funds*) et par les fonds de placement du secteur privé (*private equity funds*). La nécessité de procéder à une surveillance attentive de l'activité des sociétés de notation a également été soulignée: ces dernières sont souvent chargées par les sociétés émettrices d'apprécier la valeur de leurs titres, ce qui induit un conflit d'intérêts évident.

3.3.7 Les représentants des consommateurs, enfin, ont demandé des mesures de réduction radicale des charges et des obstacles qui s'opposent à la mobilité nationale et transfrontalière des comptes, des conseils avisés et responsables, une information complète et compréhensible, des règles communes dans les différents États, tout en faisant part de leur vive méfiance à l'égard d'un régime unique optionnel (dit «28<sup>e</sup> régime») et d'une harmonisation des législations en vigueur, qui, comme chacun sait, sont à la base de dispositifs de protection différenciés au sein de l'UE.

3.3.8 L'ensemble des participants à l'audition a souligné l'exigence de renforcer la coopération entre les consommateurs et les institutions financières, en reconnaissant la contribution concrète et spécifique apportée par le monde du travail en vue d'améliorer les relations et de réduire la distance entre les acteurs.

3.3.9 Le CESE considère comme très significative la contribution qu'il a reçue dans le cadre de l'audition et estime pouvoir souscrire aux observations formulées. Elles montrent à quel point il est urgent, une fois publiés les résultats de la consultation publique, d'ouvrir une table ronde réunissant les différents acteurs concernés en vue de rechercher un point d'équilibre entre eux. Il se déclare d'ores et déjà disponible pour mener une action de coordination et d'encouragement de ce type de rencontre.

### 3.4 Le marché unique

3.4.1 Le principe général qui sous-tend le **livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique** concerne l'amélioration de la satisfaction des consommateurs. Compte tenu du fait que dans leur vie quotidienne, les consommateurs ont de nombreuses occasions de tirer profit des services financiers, l'amélioration dans le secteur des services financiers de détail peut acquérir une importance considérable dans la poursuite de l'objectif général.

3.4.2 L'Union européenne s'est dotée d'un cadre réglementaire et de contrôle qui, en favorisant la solidité des intermédiaires financiers et en promouvant la libre prestation des services, a permis de franchir une étape importante pour encourager la concurrence dans le secteur financier.

3.4.3 De plus, l'introduction de la monnaie unique et les effets du *plan d'action pour les services financiers* ont, dans les faits, favorisé le développement d'un marché unique pour la clientèle institutionnelle et les marchés de gros.

3.4.4 Le marché de détail reste par contre selon la Commission fort segmenté, avec les conséquences suivantes:

- l'activité par-delà des frontières nationales est dans l'ensemble limitée,
- l'on observe une large amplitude de prix appliqués à des services qui sont somme toute semblables,
- les consommateurs disposent d'une gamme de choix relativement limitée,
- la rentabilité des intermédiaires varie considérablement d'un pays à l'autre.

3.4.5 Le CESE, tout en partageant l'hypothèse selon laquelle il serait utile de réduire la fragmentation des marchés de détail, souligne que ceux-ci sont d'une manière générale inévitablement plus segmentés que les marchés de gros pour des raisons évidentes liées à la fragmentation et à l'hétérogénéité de la demande vers laquelle ils se tournent et que, par conséquent, les marchés de détail ne peuvent faire l'objet d'une évaluation à l'aune des critères appliqués aux marchés de gros.

3.4.6 Le CESE observe que les logiques de marché s'orientent vers d'autres modèles. Le marché mondial se construit au moyen de processus de consolidation transfrontaliers. Les multinationales de la banque et de l'assurance poursuivent leur stratégie d'acquisitions par un renforcement de la mobilité de l'offre. La dimension européenne de certains grands groupes devient leur dimension domestique. Ils ne sont pas tant préoccupés par la possibilité d'offrir leurs produits et leurs services à partir d'un autre État membre que par celle d'accroître leur chiffre d'affaires et les opportunités qui s'offrent à eux au moyen d'une entrée directe sur les différents marchés nationaux, en les maîtrisant de l'intérieur. La forte concurrence à laquelle a donné lieu le récent achat d'une grande banque néerlandaise illustre ce phénomène.

3.4.7 Toutefois, les processus de consolidation transfrontalière ont ou pourront avoir des répercussions très négatives sur l'emploi. Ces éventuelles acquisitions pourraient entraîner des pertes de dizaines de milliers d'emplois, même si ces pertes ne sont pas certaines dans la pratique. Ce danger a déjà été évoqué par le CESE, qui a proposé des mesures susceptibles de faire face à cette situation d'urgence sociale reposant sur des systèmes de formation et de recyclage professionnels ainsi que sur des amortisseurs sociaux<sup>(6)</sup> qui, par ailleurs, sont prévus par de nombreuses conventions collectives du secteur bancaire européen. De tels phénomènes génèrent des économies de coûts, mais ne semblent pas engendrer d'avantages significatifs pour les consommateurs, car les entreprises ont tendance à positionner leur système de prix sur la base du marché local, et les

bénéfices escomptés de l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché tardent à se manifester.

3.4.8 L'utilité en termes économiques du développement du marché unique est structurellement inférieure aux avantages susceptibles d'être apportés par l'entrée directe sur les marchés nationaux, du point de vue tant des économies d'échelle que du positionnement. On peut en déduire que les bénéfices potentiels pour le monde des entreprises sont considérés comme marginaux et négligeables. Cette réalité doit servir de point de départ pour analyser concrètement les actions pouvant être entreprises.

3.4.9 Le CESE souscrit pleinement à l'objectif de supprimer toutes les barrières artificielles et injustifiées au marché unique et, partant, à toute mesure susceptible d'atteindre cet objectif. Cependant, il souligne également l'exigence que les actions à entreprendre soient effectivement ciblées et que leur rapport coûts/bénéfices soit clair et évident.

#### 4. L'information des consommateurs et la formation professionnelle des opérateurs

4.1 Le CESE juge fondamental que soient prises toutes les initiatives permettant d'accroître la compétence et les connaissances des consommateurs afin qu'ils puissent effectuer des choix responsables. Une information essentielle et complète est fondamentale pour leur protection, en tenant bien entendu toujours compte du fait que les produits et les services financiers ne sont pas comparables à d'autres produits et services.

4.2 Le CESE est d'avis qu'il est nécessaire de distinguer l'information du conseil. La première constitue une obligation de renseignement dont il faut s'acquitter auprès des consommateurs, et elle doit être adaptée au degré de compétence et au profil de risque du client, celui-ci devant être averti des difficultés auxquelles il pourrait faire face; le deuxième est un service professionnel qui est rendu à la demande et est susceptible de comporter également une responsabilité du conseiller. Cette distinction n'est pas toujours appréhendée correctement. Dans certains États, ces services sont rendus par des professionnels indépendants, comme c'est le cas au Royaume-Uni, tandis que dans d'autres, ils le sont par des employés d'institutions financières qui pourraient se trouver dans un contexte de conflit d'intérêt évident entre, d'une part, les exigences de vente de produits financiers, éventuellement liées à des primes et à des systèmes de récompense, et d'autre part, la protection du client qui s'en remet à leur capacité professionnelle.

4.3 Le CESE considère qu'il est indispensable de répondre à cette question par une réglementation claire, en s'opposant aux pratiques qui entraînent ou supposent des conflits d'intérêts potentiels, des incitations à la vente de produits et des systèmes de récompense pour les employés chargés de la vente, pratiques empruntées à la distribution commerciale et liées à des objectifs de vente de produits spécifiques. Le CESE préconise l'ouverture d'un débat spécifique entre les entreprises, les consommateurs et les opérateurs du secteur, qui pourrait constituer la première étape pour satisfaire une exigence première des consommateurs, à savoir la confiance dans la transparence des comportements des établissements bancaires et d'assurance.

<sup>(6)</sup> Idem.



4.4 L'information aux consommateurs, pour être réellement efficace, doit tenir compte des différences culturelles et du fait qu'il n'existe pas de panacée. En d'autres termes, les obligations d'information doivent se fonder sur les différentes réalités nationales. Un système minimal de normes communes de protection au niveau européen tel que celui que la Commission s'appête à présenter est envisageable. Il convient par ailleurs de rappeler que la directive MiFID fait relever l'activité de conseil des services d'investissement: elle devient donc une activité réservée. S'agissant de la prestation de services de conseil, la MiFID garantit à l'investisseur un niveau très élevé de protection, le conseiller étant tenu de se doter de toutes les informations nécessaires pour évaluer l'adéquation des recommandations fournies. Il est nécessaire de préciser la teneur de l'activité de conseil afin de pouvoir la distinguer nettement de l'offre de conseils génériques via les réseaux de distribution, et de préciser le champ d'application des obligations plus rigoureuses.

4.5 Les intermédiaires sont tenus de prendre toute mesure raisonnable afin d'identifier les conflits d'intérêts et de les gérer de façon à éviter qu'ils n'aient une incidence négative sur les intérêts des clients. Si les mesures adoptées pour la gestion de tels conflits ne suffisent pas à garantir, avec une certitude raisonnable, que le risque de porter préjudice aux intérêts des clients sera évité, les intermédiaires informent clairement les clients, avant d'agir pour leur compte, de la nature générale et des sources des conflits d'intérêts. Globalement, l'obligation est instaurée pour les intermédiaires de servir au mieux les intérêts du client.

4.6 Le CESE recommande aux établissements bancaires et d'assurance de développer en particulier une formation professionnelle spécifique à l'attention de leurs employés chargés de la promotion et de la vente de services et produits financiers. Les contacts entre établissements financiers et consommateurs se concrétisent via les opérateurs, qui devraient être mis en condition de bien connaître les caractéristiques des produits et des services financiers pour ainsi pouvoir conseiller les clients comme il convient. Le cas de Chypre, qui s'inspire du modèle britannique et prévoit l'obligation d'identifier le profil de risque du client et de lui fournir des informations complètes et correctes, a démontré son efficacité. Le niveau de satisfaction du consommateur dans de tels contextes est très élevé. Une compétence accrue des opérateurs peut accroître la protection dont jouissent les consommateurs. Tout en préservant l'autonomie des acteurs dans le contexte du dialogue social, la Commission devrait promouvoir, dans le cadre du dialogue social territorial, par exemple au moyen d'un projet conjoint entre les associations européennes des banques et des compagnies d'assurance et la fédération syndicale européenne du secteur, Uni-Europa Finance, un programme spécifique consacré au développement de la formation des opérateurs chargés de la vente des services et des produits financiers.

#### Les produits financiers

4.7 De plus en plus souvent, des produits financiers identiques sont vendus sous des formes différentes et nombreuses. Les clients sont parfois invités à acheter des produits et des services qui ne correspondent pas spécifiquement à leurs exigences réelles, tandis que le risque d'endettement excessif, en particulier s'agissant du crédit à la consommation, cause des problèmes sans cesse plus importants aux familles ainsi qu'aux entreprises spécialisées. Aux États-Unis, la financiarisation de l'économie a conduit à la crise des prêts hypothécaires à haut risque

(*subprime*). Une sorte de gigantesque effet boule de neige a touché non seulement les instituts spécialisés, mais également les grands investisseurs qui ont procédé à des souscriptions très importantes, s'élevant à des milliards de dollars, de titres à haut rendement associés au risque sous-jacent. Cette crise a touché tous les marchés financiers et a fait apparaître les limites de modèles de surveillance dont on pourrait évoquer le manque d'attention, comme dans le cas du Royaume-Uni. Cela nécessite une révision et un renforcement du niveau trois du processus Lamfalussy relatif à la coordination entre les autorités nationales de régulation. En Europe, l'impact a été modéré en ce qui concerne le marché financier, bien que certains pays qui adoptent des techniques bancaires similaires, par exemple au moyen d'un refinancement continu des prêts, commencent à connaître de sérieuses difficultés en raison de la hausse des taux. La difficulté majeure a été provoquée par la baisse de la valeur du dollar qui a poussé l'euro à des niveaux inégaux, compromettant ainsi la phase conjoncturelle modérément positive de l'Europe (voir avis de la section ECO/202, rapporteur: M. DERRUINE).

4.8 Le CESE prend acte du fait que la Commission est plus favorable que par le passé à l'adoption d'un régime optionnel, dit «28<sup>e</sup> régime». À ce propos, il rappelle les considérations déjà formulées dans l'avis concernant le livre blanc sur les services financiers 2005/2010 (?).

4.9 À côté d'un régime européen optionnel, il serait souhaitable de voir adopter un code déontologique européen qui serait défini de manière autonome par les opérateurs et ferait l'objet d'une discussion et d'un consensus avec les services compétents de la Commission et les associations représentatives des utilisateurs et des travailleurs du secteur. Ce code porterait spécifiquement sur les relations entre entreprise et client dans le domaine des services financiers, au-delà de ce que laissent présager les directives actuellement à l'examen.

4.10 Le 18 juillet 2007, au cours d'une intervention tenue à l'invitation de la section spécialisée INT du CESE, M<sup>me</sup> KUNEVA, commissaire chargée de la protection des consommateurs, a déclaré s'être donné trois objectifs principaux en ce qui concerne la stratégie politique pour les consommateurs 2007/2013:

- renforcer les consommateurs,
- accroître le bien-être économique et non économique des consommateurs européens,
- protéger efficacement les consommateurs.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission a proposé en mai dernier au Conseil une directive sur les consommateurs et le crédit qui a rencontré un consensus politique.

4.10.1 Cette proposition prévoit les paramètres nécessaires pour l'offre d'une information complète, compréhensible et comparable sur les offres de crédit, une formule entièrement harmonisée pour le calcul du taux annuel effectif global, le modèle unique européen contenant des informations précontractuelles, un nouveau droit de rétractation d'une durée de 14 jours pour les contrats de crédit et la possibilité de remboursement anticipé du crédit.

(?) JO C 309 du 16.12.2006, p. 26.

4.10.2 En outre, la commissaire a répété son intention de renforcer la «capacité des consommateurs à comprendre les mécanismes financiers». L'information en est le premier aspect, mais la formation financière des consommateurs est un autre élément qu'il convient de développer, lequel doit accompagner et non remplacer les obligations d'information.

4.10.3 Le CESE souscrit avec conviction aux objectifs de la commissaire KUNEVA et prépare actuellement un avis visant à évaluer les propositions quant au fond.

## 5. L'objectif opérationnel

5.1 L'objectif opérationnel poursuivi par le livre vert est de réduire la fragmentation du marché financier de détail en supprimant les obstacles juridiques et économiques qui entravent la mobilité des clients. À ce sujet, l'on peut affirmer que l'Union européenne, après avoir fixé les conditions réglementant la mobilité de l'offre, souhaite compléter son projet en encourageant la mobilité de la demande.

5.2 La production réglementaire nécessaire pour mettre en œuvre cet objectif comporte en elle-même des coûts importants, compte tenu également des adaptations qu'elle exige des différents acteurs concernés, notamment des intermédiaires. Le CESE souscrit à la volonté de prendre des initiatives uniquement lorsque les avantages pour les citoyens sont significatifs et peuvent se concrétiser avec une probabilité assez élevée de réussite. De même, le CESE soutient la volonté exprimée d'assurer un suivi des conséquences des initiatives adoptées, de manière à vérifier que les résultats sont conformes aux attentes, sans hésiter à retirer les initiatives qui n'auront pas un effet satisfaisant. Un problème qu'il faut toutefois souligner est que les coûts entraînés par des initiatives malvenues et qu'il convient de retirer peuvent être très élevés: l'expérience enseigne qu'ils sont susceptibles d'être répercutés sur les consommateurs, entraînant pour ceux-ci un accroissement plutôt qu'une diminution des désagréments.

5.3 À ce sujet, le CESE note qu'un tel processus de «modification de l'état de départ, de vérification de l'impact et d'éventuel rétablissement de la situation initiale» peut, dans de nombreux cas, rester de l'ordre de la déclaration d'intention plutôt qu'être un plan d'action effectivement réalisable. Dans le secteur financier, en effet, les modèles culturels, les relations de confiance et l'expérience accumulée jouent un rôle essentiel pour déterminer les dynamiques commerciales et de concurrence. La plupart des initiatives ont également un impact sur ces éléments et les modifient de manière durable, ce qui entraîne l'impossibilité de rétablir la situation initiale par le simple retrait des initiatives lancées qui n'auraient pas rempli les conditions de la vérification d'impact. C'est la raison pour laquelle le CESE souhaite que la Commission ne place pas trop d'espoirs dans la possibilité de rétablir les conditions de départ, si l'on devait constater une inadéquation des résultats des actions entreprises.

## 6. L'accès transfrontière aux services financiers

6.1 Le livre vert considère que la segmentation du marché financier de détail ne subira pour l'essentiel aucune modification sur le moyen terme, si l'on ne consent pas des efforts visant à réduire les barrières qui font obstacle à la mobilité des consommateurs telles que: manque d'homogénéité des cadres réglementaires et des mesures de protection des consommateurs, diversité des régimes fiscaux, fragmentation et incompatibilité des infrastructures opérationnelles sur lesquelles s'appuient les services financiers.

6.2 Le CESE partage l'idée selon laquelle la mobilité des clients représente un facteur important du développement du secteur des services financiers, tant en termes de qualité que d'efficacité. Le CESE considère, cependant, qu'il n'y a pas lieu de se fixer des objectifs excessivement optimistes en matière d'accès transfrontière aux services financiers.

6.3 La mobilité des consommateurs peut s'entendre tant du point de vue géographique (acquérir un produit dans un endroit éloigné du lieu de résidence) que sous l'aspect de la relation commerciale (pouvoir changer facilement de prestataire de services). Ces deux types de mobilité, bien que distincts du point de vue conceptuel, sont étroitement liés entre eux.

6.4 Par rapport aux biens de consommation, le secteur des services peut offrir, tout au moins potentiellement, une plus grande mobilité géographique, compte tenu du fait que la contrainte liée à l'aspect matériel du bien échangé est absente. Par exemple, l'achat d'un véhicule automobile à l'étranger pose d'importants problèmes de transport qui n'interviennent pas lorsque l'objet de la transaction est un service «immatériel» qui peut être transporté sur les «autoroutes de télécommunication» au lieu de l'être sur celles des routes en asphalte.

6.5 La mobilité en termes de relation commerciale dans le secteur des services est au contraire entravée par le fait que leur caractéristique de produit «immatériel» les rend souvent difficiles à évaluer et à appréhender pleinement; par conséquent, les relations de confiance établies entre le vendeur et l'acheteur acquièrent une importance particulière. Dans le secteur financier, les relations de confiance sont très importantes, compte tenu du fait que la plupart des produits sont spécifiques et comportent des engagements sur une longue durée entre le vendeur et l'acheteur. Il existe de nombreuses raisons pouvant expliquer pourquoi les consommateurs considèrent plus difficile d'établir des relations de confiance avec des intermédiaires qui ne sont pas directement présents dans leur pays.

6.6 Un autre paramètre qui ne peut être sous-estimé concerne l'instrument grâce auquel le consommateur perçoit le produit. Dans le cas des biens matériels, la perception du produit se fait via le système sensoriel qui, bien entendu, n'est pas soumis à des obstacles linguistiques ou culturels. En revanche, les services financiers ne peuvent être vus ni touchés; ils ne peuvent être appréhendés qu'au moyen de la description qu'en font les prospectus d'information et les termes des contrats: le problème linguistique et culturel ne saurait donc être mésestimé. Les consommateurs peuvent en effet acquérir des services à l'étranger s'ils connaissent bien la langue et les principales pratiques financières du pays de l'intermédiaire. Pour trouver un remède à cet obstacle, l'on pourrait envisager d'imposer une sorte de multilinguisme des documents d'information et contractuels. À ce propos, le CESE estime qu'il ne serait ni réaliste ni correct d'imposer aux intermédiaires la rédaction de prospectus d'information et des conditions contractuelles dans toutes les langues de l'Union. Les coûts à supporter pour des initiatives de ce type, complexes au vu de l'évolution constante des produits, n'auraient aucune probabilité de trouver une compensation dans l'augmentation du volume de vente. Le livre vert lui-même, en effet, considère que l'on ne peut s'attendre à moyen terme à une mobilité transfrontalière élevée des consommateurs dans le secteur des services financiers. Le problème de la barrière linguistique est donc appelé à ne pas trouver de solution à moyen terme et à constituer un frein important à l'accès transfrontière aux services financiers de détail.

6.7 La Commission a chargé un groupe de haut niveau d'évaluer la situation existante s'agissant de la mobilité des consommateurs en ce qui concerne les comptes bancaires. Le 30 mai 2007, un rapport intéressant faisant état d'importantes divergences sur de très nombreux points a été publié. Les associations de consommateurs considèrent qu'il y a là un véritable problème, tandis que les experts de l'industrie bancaire estiment que ce n'est pas le cas. Les uns déclarent que les clients sont très satisfaits et qu'ils ne ressentent aucun besoin de voir la mobilité rendue plus aisée; les autres estiment qu'il faut considérer ces statistiques avec beaucoup de précaution, car la satisfaction dépend du niveau de leurs attentes et qu'il importe de donner aux consommateurs la possibilité de changer de banque sans obstacles, auquel cas même les consommateurs qui se déclarent satisfaits pourraient changer s'ils trouvent de meilleures offres sur le marché.

6.8 D'un côté, l'industrie bancaire souligne combien le consommateur est pour l'essentiel tourné vers le marché domestique, tandis que de l'autre, les associations de consommateurs déplorent l'absence de concurrence transfrontalière due aux obstacles qui s'opposent à ce qu'ils changent de banque et à l'absence de transparence et de comparabilité entre les offres, associés à une faible confiance des consommateurs dans les entreprises étrangères.

6.9 Le rapport des experts examine les difficultés qui s'opposent à l'ouverture d'un compte, telles que les obstacles juridiques et réglementaires: les banques mentionnent par exemple l'obligation d'identification personnelle dérivant des lois contre le blanchiment de l'argent, tandis que les consommateurs évoquent le manque de transparence des informations sur l'offre ou sur les documents requis, estimant qu'il serait indispensable de voir reconnaître le droit d'ouvrir un simple compte courant, droit reconnu par la législation de certains pays européens, vu l'impossibilité de participer à la vie économique et sociale sans compte courant. Sur ce point, les banques rappellent que la liberté de contracter est un principe fondamental de l'économie de marché, garanti par de nombreuses constitutions.

6.10 Le CESE, sans vouloir entreprendre un débat d'ordre constitutionnel, juge primordial de réduire la distance qui sépare les établissements financiers des clients. Si des pays démocratiques et régis par l'économie de marché sont parvenus à établir des droits minimaux pour les consommateurs et les citoyens, comme le droit légal pour les résidents satisfaisant aux conditions d'honorabilité ad hoc de disposer d'un compte bancaire — droit relevant de la citoyenneté —, il est loisible d'imaginer que ces bonnes pratiques, moyennant une harmonisation avec les législations et les pratiques nationales, pourraient devenir un patrimoine commun de l'Union. Par le passé, celle-ci a souvent tiré parti des expériences positives menées dans le cadre des législations locales pour les diffuser dans tous les États membres. Dans un précédent avis, le CESE a formulé le souhait que ce droit d'accès soit généralisé <sup>(8)</sup>.

## 7. Objectifs et initiatives à entreprendre

*La diminution des prix et l'élargissement des possibilités de choix pour les consommateurs*

7.1 La Commission considère que la promotion des conditions permettant une mobilité plus importante des consommateurs pourrait contribuer à atteindre un double effet positif: offrir un éventail plus large de choix en mesure de satisfaire des besoins beaucoup plus variés, à des prix compétitifs.

7.2 Pour cette raison, des initiatives sont en cours dans le secteur de la banque de détail. Elles évaluent, notamment, la possibilité d'encourager ce que l'on nomme la portabilité des comptes bancaires. La possibilité de proposer une directive destinée à renforcer la portabilité des droits à pension complémentaires est également à l'examen.

7.2.1 Le CESE considère que le thème de la transférabilité du compte courant ne peut être confondu avec celui du numéro unique européen. L'adoption du numéro unique européen entraînerait des frais disproportionnés, qui ne seraient absolument pas justifiables et qui, en dernier ressort, seraient répercutés sur les consommateurs. La transférabilité doit se référer à l'ensemble des opérations liées au compte bancaire, telles que les ordres permanents, le débit direct, les comptes titres et certainement pas au maintien du numéro. La mise en œuvre de l'espace unique de paiement en euros (SEPA) au niveau européen s'appuie sur le numéro de compte bancaire international (IBAN — *International Bank Account Number*) et sur le code d'identification de contrôle interne (CIN — *Control internal number*), qui doivent être maintenus en l'état. Les établissements bancaires doivent garantir la plus grande collaboration pour la mobilité des comptes et la transférabilité des relations y afférentes, le cas échéant par le biais de codes de conduite ou d'accords interbancaires, comme l'ont déjà fait certains pays.

7.3 Le CESE partage l'idée selon laquelle il serait utile d'examiner attentivement la légitimité des obstacles à la mobilité des consommateurs, tels que les frais de fermeture, l'insuffisante transparence de l'information, les aspects contractuels des services financiers qui tendent, trop souvent, à créer des contraintes rendant plus difficile un changement de produit ou de fournisseur. Néanmoins, le CESE souligne également l'existence de contraintes techniques, réglementaires, juridiques et fiscales, qui sont souvent difficiles à surmonter afin de mettre en place les conditions permettant une mobilité des consommateurs aux niveaux indiqués par la Commission. Une autre difficulté réside dans la coexistence de plusieurs monnaies à côté de l'euro. La zone non euro compte encore de nombreux États membres, ce problème venant s'ajouter à ceux exposés ci-dessus.

7.4 Enfin, les efforts consentis en vue de créer des conditions d'homogénéité dans le secteur des services financiers sont entravés également par des obstacles qui ont été créés par les autorités nationales dans le but, en soi légitime, de protéger au mieux les consommateurs. La Commission fait part de son intention d'éviter toute limitation en matière de choix qui ne soit pas expressément justifiée. Le CESE, cependant, estime que lorsqu'on aborde le dossier de l'harmonisation du système de protection proposé aux consommateurs, il convient d'agir avec prudence, compte tenu du fait que les États de l'UE n'ont pas atteint un niveau d'harmonisation culturelle et sociale propre à justifier une approche très dirigiste au niveau central.

## 8. Le renforcement de la confiance des consommateurs

8.1 L'échange d'opérations et de services financiers est envisageable, dès lors qu'une base solide de confiance existe entre les parties. La Commission souligne que les consommateurs européens considèrent avec une certaine inquiétude et avec méfiance les mesures de défense et de garantie que pourrait leur apporter l'exercice d'activités transfrontalières. La mobilité des consommateurs ne sera pleinement réalisée que lorsque ces derniers seront réellement convaincus que la protection de leurs intérêts ne dépend ni du lieu d'achat des services ni de leur mode de distribution.

<sup>(8)</sup> Idem.

8.2 La Commission considère que pour réaliser cet objectif, il y a lieu d'aborder les thèmes suivants: la protection de l'intérêt des consommateurs, l'apport d'un cadre réglementaire clair et sûr, la garantie d'un accès à un système approprié de règlement extrajudiciaire des litiges, la promotion de la solidité des intermédiaires financiers.

8.3 Le thème de la protection de l'intérêt des consommateurs revêt un caractère délicat car, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, il n'est pas aisé de définir un cadre réglementaire qui s'adapte aux demandes et aux exigences de chaque État membre: la difficulté d'harmoniser le cadre des mesures de protection, qui est apparue par exemple à l'occasion du processus de révision de la directive sur le crédit à la consommation, peut donner aux consommateurs l'impression que l'État dans lequel est réalisé l'achat du service conditionne de manière importante le niveau de protection offert.

8.4 En ce qui concerne la sécurité du cadre réglementaire qui régit les relations contractuelles, la Convention de Rome de 1980 prévoit que la loi applicable au contrat est en principe définie par les parties contractantes. Une modification de ce principe est actuellement à l'étude; elle prévoirait l'application de la loi de l'État de résidence du consommateur lorsque le vendeur y exerce son activité commerciale. Cependant, il n'est pas certain que l'application de la loi du pays de résidence du consommateur stimulera l'offre de produits financiers dans d'autres pays membres.

8.5 Une définition claire de ce principe pourrait sans aucun doute renforcer la confiance juridique des consommateurs, même si elle ne recouvre qu'en partie le concept de mobilité des consommateurs évoqué dans le livre vert. En effet, la Commission estime qu'il faut aussi mettre l'accent sur la mobilité transfrontalière des consommateurs, celle des intermédiaires financiers ne suffisant pas: le nouveau principe contribuerait à rendre plus aisée la définition d'une règle générale et univoque dans les cas où c'est l'intermédiaire qui adresse son offre commerciale aux consommateurs d'autres États, mais pas dans les situations où ce sont les consommateurs qui cherchent activement dans d'autres pays des fournisseurs de services.

## 9. Rendre les consommateurs plus forts

9.1 Le livre vert a relevé de manière opportune que les consommateurs font souvent part de leur inquiétude quant au fait qu'une gamme trop large de produits financiers peut brouiller leur perception et compliquer ainsi le choix de la solution la plus adaptée à leurs exigences. En effet, seuls les consommateurs bien informés et disposant d'une bonne culture financière pourront réellement tirer parti d'une plus grande mobilité internationale dans le marché unique.

9.2 Le livre vert souligne que la culture moyenne des consommateurs dans le domaine des finances est généralement faible et qu'elle constitue un obstacle de taille à la capacité de

faire les bons choix financiers. À cela s'ajoute le fait, généralement admis, que l'information financière disponible semble se polariser aux extrêmes, ce qui la rend alternativement ou trop banale ou trop complexe.

9.3 L'on pourrait au moins partiellement résoudre ces difficultés si les consommateurs étaient en mesure de s'appuyer sur des services de conseil indépendants qui les aident à prendre des décisions en fonction de leurs intérêts. De tels services ont déjà été expérimentés à Chypre et au Royaume-Uni, et la directive MiFID les étendra aux autres États membres, non de manière contraignante, mais en tant qu'alternative à ceux offerts directement par les intermédiaires. À l'heure actuelle, dans de nombreux cas, les consommateurs cherchent à se faire conseiller par le fournisseur de services financiers; probablement sont-ils enclins à agir de la sorte parce que, d'une part, ils sont influencés par la relation de confiance qui est implicite lorsqu'on vend un service financier et parce que, d'autre part, les services de conseil offerts par le vendeur n'ont pas de coût explicite. Cependant, il conviendrait d'être conscient du fait qu'un service de conseil non indépendant peut être influencé par un conflit d'intérêt latent qui s'oppose à ce que le consommateur puisse tirer pleinement profit de l'utilité de ce service.

9.4 Le CESE estime que seuls les consommateurs dotés d'une culture financière suffisante peuvent pleinement appréhender la difficulté que revêt la satisfaction de leurs besoins financiers et, partant, apprécier la valeur ajoutée de conseils financiers qualifiés et indépendants. Il est dès lors indispensable d'assurer la diffusion de cette culture financière, mais aussi de responsabiliser les épargnants par rapport à leurs choix. Les experts parlent même d'un véritable «analphabétisme financier», à cause duquel bien des gens sont incapables de garder une vue d'ensemble de la question et de prendre des décisions en toute autonomie pour garantir leur sécurité financière, ce qui peut déboucher sur des préjudices économiques. L'école pourrait aider les jeunes générations à acquérir quelques compétences financières de base pour leur permettre de faire ultérieurement des choix éclairés quant à leurs investissements, étant entendu que les opérateurs des marchés financiers doivent assumer leurs responsabilités.

9.5 Une grande attention devra être accordée aux annonces publicitaires, en particulier celles diffusées sur le web. Trop souvent, l'on a constaté de fortes asymétries entre les caractéristiques réelles des produits financiers et les promesses de rendement, dont les seules fins sont d'induire les consommateurs à investir dans des produits financiers spécifiques. Il faut toutefois préciser que ces épisodes ne concernent que rarement les intermédiaires traditionnels comme les banques et les sociétés d'assurance, attentives à leurs rapports avec les clients et par ailleurs soumises à des règles et des contrôles rigoureux. En revanche, les nouveaux concurrents n'agissent pas toujours dans un cadre de règles sûres ni ne sont toujours soumis à des régimes de surveillance stricts. Tout cela diminue la force des consommateurs.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 84/539/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux appareils électriques utilisés en médecine vétérinaire**

COM(2007) 465 final — 2007/0168 (COD)

(2008/C 151/02)

Le 26 septembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 84/539/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux appareils électriques utilisés en médecine vétérinaire»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 décembre 2007 (rapporteur: M. SALVATORE).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la proposition prévoyant d'abroger la directive 84/539/CEE relative aux appareils électriques utilisés en médecine vétérinaire. La directive à l'examen est depuis longtemps remplacée par d'autres dispositions de la législation communautaire en vigueur et ne semble plus nécessaire ni pour les échanges sur le marché intérieur ni pour ceux avec des pays tiers.

1.2 Le CESE a pris acte du fait que, à la suite d'une large consultation, la décision d'abroger la directive 84/539/CEE a été approuvée par les États membres et l'industrie.

1.3 Le CESE engage la Commission à réaliser des contrôles qui assurent l'abrogation des réglementations correspondantes en vigueur au niveau national afin d'empêcher qu'elles ne constituent de nouveaux obstacles techniques et qu'elles puissent rendre vains les avantages escomptés.

## 2. Contexte

2.1 Dans sa communication du 16 mars 2005 (COM(2005) 97 final), la Commission a souligné la nécessité de simplifier la législation nationale et européenne dès lors que cette démarche améliore la compétitivité des entreprises et élimine les coûts superflus.

2.2 Cette orientation a été renforcée en 2006 par le document de travail intitulé «Premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire» (COM(2006) 690 final), qui a identifié les initiatives ayant potentiellement un effet de simplification pour la période 2006-2009. Les 43 initiatives sélectionnées incluent la directive 84/539/CEE concernant «le rapprochement des législations des États membres relatives aux appareils électriques utilisés en médecine vétérinaire».

2.3 La commission du marché intérieur et de la protection du consommateur (IMCO) du Parlement européen, qui a déjà examiné cette question, a décidé de soutenir la décision de la Commission, sans aucune réserve.

## 3. La proposition de la Commission

3.1 La consultation des parties intéressées (industrie et États membres) a permis de conclure que la directive 84/539/CEE à l'examen n'est plus utilisée dans la pratique, dans la mesure où les objectifs qu'elle poursuit et les garanties nécessaires de santé et de sécurité sont assurés par la réglementation communautaire en vigueur, en commençant par la directive 93/42/CEE relative aux dispositifs médicaux (à usage humain) jusqu'à celles relatives aux machines et à la compatibilité électromagnétique.

3.2 La Commission a pris acte du fait que cette législation ne semble plus nécessaire ni pour les échanges sur le marché intérieur ni pour ceux avec des pays tiers. En appliquant le principe du parallélisme des formes, la Commission propose ainsi l'abrogation de la directive 84/539/CEE à partir du 31 décembre 2008. Après cette date, même le modèle de marque de conformité de l'annexe III ne sera plus utilisé.

3.3 Par ailleurs, la Commission invite les États membres à adopter toutes les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive à l'examen au plus tard le 31 décembre 2008.

## 4. Observations

4.1 Le CESE approuve la proposition d'abrogation de la directive 84/539/CEE et partage ses motivations.

4.2 Le CESE observe que les versions bulgare, danoise, italienne, roumaine et suédoise de la directive contiennent dans leur titre le terme «humaine», qui doit au contraire être éliminé du texte.

4.3 Le CESE invite la Commission à réaliser les contrôles nécessaires afin que les avantages découlant de cette décision ne soient pas annulés, en ce qui concerne les appareils électriques utilisés en médecine vétérinaire, par de nouvelles réglementations qui, au niveau national, constitueraient un obstacle injustifié au commerce.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les appareils à gaz» (Version codifiée)**

COM(2007) 633 *final* — 2007/0225 (COD)

(2008/C 151/03)

Le 22 novembre 2007, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les appareils à gaz*» (Version codifiée)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), a décidé par 125 voix pour et 1 abstention de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'installation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse sur les véhicules à moteur à deux ou trois roues» (Version codifiée)**

COM(2007) 768 *final* — 2007/0270 (COD)

(2008/C 151/04)

Le 19 décembre 2007, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'installation des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse sur les véhicules à moteur à deux ou trois roues*» (Version codifiée)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), a décidé par 127 voix pour et 1 abstention de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**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 sur le thème: «Une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise «Mieux vaut prévenir que guérir»»**

COM(2007) 539 final

(2008/C 151/05)

Le 19 septembre 2007, la Commission européenne a décidé, en vertu de l'article 262 du traité, de demander au Comité économique et social européen d'élaborer un avis sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur» Une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise «Mieux vaut prévenir que guérir»

Le 25 septembre 2007, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Le Comité économique et social européen, compte tenu du caractère urgent de ce dossier, a désigné M. Leif NIELSEN comme rapporteur général et adopté, lors de sa 44<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le présent avis par 108 voix pour, et 2 abstentions.

## 1. Conclusion

1.1 Les maladies graves contagieuses entraînent des risques croissants pour les animaux et les êtres humains et l'UE doit renforcer son action en matière de prévention, de surveillance et de lutte. Le CESE soutient la proposition de stratégie de la Commission et se félicite du sérieux de ses travaux préparatoires. Il estime toutefois qu'il y a lieu d'accroître l'engagement vis-à-vis des pays en développement et que l'élaboration d'indicateurs doit être considérée comme une priorité compte tenu de leur importance fondamentale.

1.2 Dans la mesure où il est probable que les règles de l'UE auront valeur d'exemple pour ses partenaires, il serait souhaitable que l'UE adhère à l'Organisation internationale des épizooties (OIE). La Commission devrait contribuer à la bonne compréhension de la nouvelle législation communautaire dans les pays tiers concernés et, dans le cadre de la stratégie d'exportation proposée, exploiter l'expertise et les ressources des États membres dans la résolution des crises.

1.3 Les contrôles douaniers vétérinaires doivent reposer sur une évaluation d'ensemble des risques concrets, et comporter des contrôles par sondage, essentiellement le long des frontières, afin de décourager le trafic illégal.

1.4 Indépendamment des considérations relatives au bon fonctionnement du marché intérieur, il devrait y avoir des possibilités de zonage ou de compartimentation sous forme de critères harmonisés et des exigences de tests et/ou de quarantaine, conformément au code de l'OIE.

1.5 La gestion étant un facteur essentiel de protection contre les épidémies et du bien-être animal, il y a lieu de mettre l'accent sur cet aspect en fixant des exigences en matière de formation et de conseil.

1.6 De même, il convient d'envisager de limiter les transports d'animaux vivants, afin de diminuer le risque de propagation des épizooties contagieuses.

1.7 Le fonds vétérinaire et la responsabilité économique de l'UE doivent être préservés; afin d'éviter toute distorsion de concurrence, il y a lieu d'introduire un cadre permanent et harmonisé pour le cofinancement national. Les parties prenantes devraient être associées à l'élaboration du système de financement ainsi qu'à son utilisation par le comité consultatif pour la santé animale.

1.8 La vaccination, notamment pour des questions d'acceptation par la population, doit être utilisée pour combattre les épidémies, si elle permet de remplacer ou de compléter avantageusement l'élimination d'animaux sains. Comme le souligne la Commission, elle doit toutefois intervenir en tenant compte de toute une série de critères soigneusement définis et être décidée au cas par cas.

1.9 Le transfert de connaissances est décisif pour l'application de la recherche à la fois à la production, au conseil et au contrôle; quant au plan d'action dans le secteur de la recherche mentionné par la Commission, il devrait être également axé sur la prévention.

## 2. Résumé de la communication de la Commission

2.1 La politique de l'UE consiste en plus de 300 directives, élaborées pour la plupart entre 1988 et 1995 en liaison avec l'apparition de situations de maladies concrètes. L'incidence d'épizooties infectieuses graves a été réduite, mais dans le même temps de nouvelles menaces sont apparues, comme par exemple la fièvre aphteuse, la fièvre catarrhale du mouton (maladie de la langue bleue) et la grippe aviaire, créant de nouveaux risques. En outre, le volume des échanges a augmenté de manière considérable, avec le risque accru que cela suppose pour la propagation des maladies.

2.2 Dans le même temps, l'évolution scientifique et technologique et le cadre institutionnel ont permis l'adoption d'une stratégie nouvelle, plus rationnelle et ambitieuse, dont l'application a été proposée pour la période 2007-2013 en prenant pour devise «Mieux vaut prévenir que guérir». L'objectif est de

parvenir à un niveau élevé de protection de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de réduire l'incidence des maladies, d'assurer la libre circulation des marchandises et de promouvoir des modes d'élevage axés sur la prévention. Cette stratégie comporte une définition des priorités d'intervention de l'UE, un cadre communautaire régissant la santé animale, des mesures concernant la prévention, la surveillance et l'état de préparation face aux crises et enfin la promotion de la science, de l'innovation et de la recherche. Les mesures concrètes seront élaborées dans le cadre d'un partenariat sous forme d'un comité consultatif sur la santé animale comprenant des représentants de l'industrie, des consommateurs et des gouvernements, chargé de fournir des orientations sur le niveau adéquat/acceptable de protection, sur le meilleur moyen d'élaborer des mesures, etc.

2.3 La définition des priorités d'intervention consiste en une catégorisation des risques biologiques et chimiques assortie d'une évaluation et d'une gestion adaptée des risques, la fixation d'un «niveau de risque acceptable» et une claire répartition des responsabilités pour les différentes mesures. La catégorisation servira en outre de base pour la fixation des besoins en ressources et la mise en place d'un système efficace de partage des coûts et des responsabilités.

2.4 Le «cadre» proposé pour la santé animale pourrait prendre la forme d'un ensemble de dispositions caractérisé par des normes élevées et des principes communs. La législation de l'UE repose en bonne partie sur les recommandations/normes du *Codex alimentarius* et de l'OIE et satisfait aux obligations de l'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS); toutefois, selon la Commission, l'UE devrait rapprocher encore ses dispositions de ces normes. Si elles sont justifiées du point de vue scientifique, l'UE pourra, dans certains cas, introduire ou maintenir des exigences d'un niveau plus élevé et la Commission tentera de promouvoir activement les normes de l'UE au sein du *Codex alimentarius*/de l'OIE. La stratégie prévoit d'améliorer l'information fournie aux partenaires commerciaux de l'UE en ce qui concerne les importations vers l'UE, de même qu'un renforcement du pouvoir de négociation de l'UE sur les thèmes liés à l'exportation.

2.5 La prévention, la surveillance vétérinaire et l'état de préparation comportent des mesures relatives aux exploitations, l'identification électronique et la combinaison des différents éléments du système de traçabilité des animaux vivants. L'amélioration de la biosécurité aux frontières devra être améliorée et l'UE devra offrir une assistance technique à certains pays en développement afin de lutter contre les maladies exotiques. Les situations d'urgence devront être traitées avec célérité et efficacité, ce qui suppose notamment de définir des priorités dans le domaine de la surveillance, de fixer des indicateurs, de rassembler des données, de mettre en réseau les parties prenantes, de procéder à des analyses de risques, d'informer les pouvoirs publics et de former les intéressés.

2.6 Le volet science, innovation et recherche devra être renforcé par la mise en réseau des agences de l'UE et des organismes nationaux. La Commission prévoit d'élaborer un plan d'action afin de combler les lacunes des outils actuels en matière de surveillance, de diagnostic, de vaccination et de traitement, et de fournir les ressources économiques nécessaires par le biais de partenariats privé-public. En outre, elle prévoit d'accorder une aide à la recherche aux pays tiers dans le cadre de la coopération internationale, notamment sur les maladies exotiques particulièrement importantes ou sur les zoonoses ayant de graves retombées sur ces pays.

### 3. Observations générales

3.1 Les maladies animales infectieuses graves entraînent des risques croissants au niveau mondial pour la santé humaine et

animale du fait d'une augmentation continue de la population et de l'élevage, du commerce et des échanges internationaux; de même, le changement climatique entraîne des modifications dans la propagation géographique. Les zoonoses et d'autres maladies se propagent et resurgissent, et le risque de pandémie, par exemple dans le cas de la grippe aviaire, s'accroît sans cesse. L'UE doit dès lors mettre la prévention et la lutte contre ces maladies en tête de ses priorités, tant sur son territoire qu'au plan international, et notamment dans les pays en développement.

3.2 Le CESE, en sa qualité de représentant de la société civile, estime nécessaire d'appliquer la meilleure stratégie possible dans ce domaine afin de parer au risque de graves conséquences sur le plan économique et social et se propose d'agir de manière active à cette fin, dans toute la mesure du possible. Il se félicite du sérieux des travaux de la Commission et apporte son soutien dans les grandes lignes à la stratégie proposée, dont une bonne partie a d'ores et déjà été acceptée par les intéressés. L'approche fondée sur le partenariat est essentielle à l'obtention de résultats satisfaisants et durables dans le domaine vétérinaire, où les responsabilités sont nécessairement partagées entre différents acteurs. De l'avis du CESE, ce modèle pourrait aussi être envisagé dans d'autres domaines où l'implication d'une partie de la société civile serait opportune.

3.3 Les éléments fondamentaux de cette stratégie, et notamment les objectifs et les visions, les évaluations de risques comme outil central, l'accent mis sur la communication en général et sur la communication relative aux risques en particulier, de même que le renforcement des contrôles aux frontières sont autant d'éléments décisifs si l'on veut empêcher l'apparition et la propagation de maladies infectieuses. La communication en direction des groupes cibles spécifiques est essentielle, surtout en cas de crise; en effet, une conception erronée des risques aurait des répercussions à la fois sur les entreprises du secteur, sur les autorités chargées du contrôle et sur le système politique, et entraînerait un rejet des produits et l'adoption de mesures injustifiées ou disproportionnées. Il convient, par exemple, d'éviter que le marché ne connaisse des répercussions négatives par suite d'une insécurité non fondée concernant la viande d'animaux vaccinés.

3.4 Le respect des règles de l'UE dans le domaine suppose toutefois que les institutions de l'Union européenne et les États membres respectent leurs propres décisions et leurs propres échéances en matière de présentation, d'adoption et de mise en œuvre des dispositions concrètes, ce qui est loin d'avoir toujours été le cas.

### 4. Observations particulières

#### *Définition des priorités*

4.1 La définition des priorités d'intervention de l'UE est capitale pour une stratégie fondée sur l'évaluation des risques, qui insiste sur la menace que représentent les maladies pour la santé humaine et sur les conséquences économiques d'un tel phénomène. Le défi consiste à déterminer un niveau de risque acceptable et à imposer des exigences sévères en matière technique et scientifique. S'il est important et nécessaire de pouvoir recourir au principe de précaution en cas de menace nouvelle, pour laquelle l'on ne dispose pas encore de description adéquate, afin de mettre en place une intervention rapide, il est tout aussi important de prévoir une procédure de sortie au cas où la menace viendrait à disparaître ou si l'évolution scientifique le justifie.



4.2 Les indicateurs de mesure, d'évaluation et de définition des priorités devront être clairs, compréhensibles, opérationnels et mesurables et figurer le plus en amont possible dans le processus, compte tenu de leur importance. C'est la raison pour laquelle ils doivent être vus comme l'une des toutes premières priorités du partenariat. Des indicateurs de performances simples et fiables faciliteront en outre la mesure des progrès accomplis afin d'atteindre les objectifs poursuivis dans le cadre de la stratégie.

#### *Un cadre réglementaire commun*

4.3 Le CESE soutient pleinement la proposition de la Commission de créer un cadre régissant la santé animale sous la forme d'une législation plus transparente et plus ouverte, définissant des principes et des exigences communs. Compte tenu de l'importance croissante de l'UE, il y a lieu de s'efforcer de parvenir à une convergence avec les normes internationales en vigueur, et d'influencer le plus possible les futures règles de l'OIE, notamment celles qui concernent l'application du principe de précaution. Comme le souligne la Commission, la CE devrait, à terme, devenir membre de l'OIE afin de renforcer la cohérence des normes, des lignes directrices et des autres règles de cette organisation. La législation communautaire devra en outre avoir valeur d'exemple pour le reste du monde, ce qui contribuera à élever le niveau de santé et à lutter contre les distorsions de concurrence. Dans le même temps, l'UE devra fournir une assistance à certains pays en développement et contribuer à une bonne compréhension de la nouvelle législation communautaire dans les pays tiers concernés.

4.4 L'élargissement de l'UE et le marché intérieur ont entraîné un accroissement des risques de propagation des maladies. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a depuis plusieurs années mis en garde contre l'augmentation des risques résultant des transports d'animaux sur de longues distances, de l'ouverture de nouveaux circuits de transport vers des pays situés en dehors de l'UE, de l'intensification des contacts avec des pays en situation d'instabilité et de la concentration des élevages dans certaines régions de l'UE. La Commission, dans sa communication, émet le vœu de parvenir à un juste équilibre en ce qui concerne le transport des animaux, de sorte que la libre circulation tienne compte à la fois du risque d'apparition et de propagation des maladies et du bien-être des animaux au cours du transport. Compte tenu du risque d'épidémie et de la nécessité de garantir le bien-être des animaux, le CESE estime qu'il convient d'envisager de limiter les transports d'animaux vivants.

4.5 Le financement est un élément essentiel de la législation communautaire et le maintien de la responsabilité commune en matière de financement de la politique vétérinaire est capital; il convient dès lors de maintenir le fonds vétérinaire et la responsabilité économique de l'UE. Le signalement immédiat de tout soupçon ou de toute constatation de manifestation de la maladie, qui doit être encouragé, ne doit pas être retardé par d'éventuelles incertitudes concernant l'indemnisation des coûts directs ou indirects. La proposition relative à «un modèle de coût-efficacité efficace et responsable» soulève de nombreuses interrogations; il est nécessaire de formuler des propositions plus concrètes comme base de l'évaluation, notamment en ce qui concerne un modèle de financement harmonisé.

4.6 Le cofinancement national doit être poursuivi par le biais de l'élaboration de cadres fiables et harmonisés pour le cofinancement des exploitations, afin d'éviter toute distorsion de concurrence. La répartition des coûts selon des principes cohérents dans les États membres suppose à la fois de spécifier les coûts, le partage des responsabilités et le rapport entre les deux.

S'ajoute à cela la question de l'implication des divers acteurs intéressés, sous la forme soit de consultations, soit de décision commune, de même que celle de l'utilisation des ressources dans un but de prévention et de contrôle. Les entreprises du secteur devront nécessairement, comme jusqu'à présent, affecter une partie des coûts à la prévention et à la lutte contre les maladies et devront dès lors être associées aux dispositions relatives au financement par le biais du comité consultatif pour la santé animale.

4.7 La proposition d'introduire des «solutions disponibles en dehors de la voie législative» suppose notamment de fixer des exigences relatives aux mesures de prévention et des formes de responsabilité collective et de créer des mécanismes d'assurance susceptibles de conduire à une meilleure gestion des risques et de limiter les conséquences économiques. Le CESE reconnaît la nécessité d'une réflexion à ce sujet, mais estime qu'il n'est pas possible de commenter la proposition en raison du caractère limité des explications fournies.

4.8 La possibilité de régionalisation est importante dans la perspective de la lutte contre les épidémies, même si dans ce domaine le bon fonctionnement du marché intérieur est, lui aussi, une condition essentielle dans le domaine vétérinaire. Un ou plusieurs États membres devraient ainsi pouvoir éradiquer une maladie et obtenir dès lors un statut spécial, par le biais de l'harmonisation des critères et d'exigences en matière de tests et/ou de quarantaine en accord avec le codex de l'OIE pour la délimitation de zonages et de compartimentation., pour autant que ces restrictions soient scientifiquement fondées et soient proportionnelles au risque de maladie encouru.

4.9 Jusqu'à présent, les crises graves liées à l'exportation ont jusqu'ici été résolues entre l'État membre et le pays tiers concernés. Il convient, dans ce genre de situation, de trouver une solution rapide et efficace; c'est pourquoi il est nécessaire de conserver la possibilité d'une négociation individuelle. La proposition de la Commission prévoit la mise en place d'équipes locales composées de membres des délégations de la Commission, des ambassades des pays concernés et des différentes organisations nationales d'entreprises chargées de renforcer le rôle de l'UE en ce qui concerne les négociations sur les conditions d'exportation. Même si la Commission, en garantissant une meilleure compréhension de la politique communautaire comme elle le propose dans sa stratégie d'exportation, contribue à la diminution des cas douteux dans la pratique, il serait souhaitable de disposer d'un plan d'action détaillé précisant qu'elle fera usage de l'expertise et des ressources des États membres.

#### *Prévention, surveillance et état de préparation*

4.10 Toutes les expériences montrent que la gestion est l'un des facteurs les plus importants en matière de protection contre les maladies et de bien-être animal, aussi les dispositions futures devraient-elles comporter des exigences relatives à la formation et au conseil. Les règles de base en matière de biosécurité pour les exploitations agricoles doivent figurer dans la législation, notamment les exigences relatives à la création de nouvelles unités de production, avec les conséquences que cela entraîne concernant les indemnités en cas d'épidémie. En revanche, les critères complémentaires et les règles plus spécifiques devraient prendre la forme d'orientations pour les différents types de production et d'une campagne d'information associant les autorités et les producteurs concernés. En outre, il convient de traiter également de manière ciblée la question des éleveurs d'animaux de compagnie, afin de sensibiliser l'opinion à la nécessité des mesures de protection. Il y a lieu d'enregistrer et de soumettre ces derniers aux exigences relatives aux mouvements des animaux et à l'accès aux exploitations.

4.11 S'agissant de l'établissement dans les États membres de contrôles vétérinaires aux frontières efficaces, il y a lieu de procéder à une évaluation d'ensemble du risque concret d'introduction de la maladie et de ses conséquences éventuelles; de même, il y a lieu de prévoir des contrôles par échantillonnage tout au long des frontières afin de décourager le commerce illégal. Il y a lieu en outre de renforcer la coopération entre autorités vétérinaires et douanières et d'assouplir le système de contrôle douanier au profit d'une approche basée davantage sur le risque, de façon à pouvoir réagir rapidement en cas de risque nouveau.

4.12 La vaccination doit, notamment pour des questions d'acceptation par la population, être utilisée pour combattre les épidémies, si elle permet de remplacer ou de compléter avantageusement l'élimination d'animaux sains. Comme le souligne la Commission, la décision de procéder ou non à la vaccination doit être prise au cas par cas et reposer sur des principes et des

facteurs généralement reconnus tels que la disponibilité et l'efficacité du vaccin, la validité des tests, les lignes directrices internationales et les éventuelles entraves aux échanges, le rapport coût-efficacité et les risques éventuels liés à la vaccination. Le besoin existe en outre de poursuivre les efforts en matière de recherche et de développement dans ce domaine.

*Science, etc.*

4.13 Science, innovation et recherche sont des éléments décisifs si l'on veut atteindre les objectifs définis dans la stratégie. Cela suppose que la recherche puisse être appliquée à la fois à la production, au conseil et au contrôle, et donc d'accroître les possibilités de transfert de connaissance. Cette remarque vaut également pour le plan d'action dans le secteur de la recherche de la Commission.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route»**

COM(2007) 263 final — 2007/0098 (COD)

(2008/C 151/06)

Le 16 juillet 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2007 (rapporteur: M. BARBADILLO).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite que la Commission ait décidé de réglementer l'accès à la profession de transporteur par route par voie de règlement, ce qui permettra d'éviter des divergences lors de la transposition de la réglementation par les États. L'adoption de ce règlement présuppose l'abrogation de la directive 96/26/CE.

1.2 Le CESE accueille favorablement cette proposition car elle harmonisera les règles d'accès à la profession et au marché des transporteurs par route de passagers et de marchandises, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne grâce à des règles plus claires, plus simples et mieux contrôlables, ce qui devrait créer des conditions de concurrence plus loyales dans ce secteur.

1.3 Ce nouveau règlement, qui modernise les règles d'accès à la profession de transporteur routier par l'introduction de registres électroniques, s'inscrit dans le cadre du «Programme d'action pour la réduction des charges administratives».

1.4 Le règlement crée la fonction de «gestionnaire de transport», c'est-à-dire la personne qui dirige de façon effective et permanente l'entreprise, qui doit disposer d'un niveau de formation plus élevé et dont les liens avec l'entreprise sont plus strictement encadrés. Le CESE souhaite que l'on mette un terme aux pratiques de «trafic de certifications» dans le cas d'entreprises dont le responsable est une personne physique ne disposant pas de certificat d'habilitation.

1.5 Le Comité estime nécessaire que le règlement établisse la liste des catégories, types et niveau de gravité des infractions ainsi que des fréquences d'occurrence au-delà desquelles des infractions mineures répétées font perdre aux gestionnaires l'honorabilité requise lorsqu'elles sont commises dans le cadre des activités de transport qu'il dirige.

1.6 S'agissant du centre d'exploitation exigé à l'article 5 c) de la proposition de règlement, le CESE demande que les caractéristiques d'un tel centre soient mieux spécifiées dans le cas des petites et moyennes entreprises.

1.7 Le Comité attire l'attention sur l'obligation pour une entreprise de disposer de places de parking pour le stationnement de véhicules en nombre suffisant, de manière à attester que cette entreprise est établie de manière stable dans un État, ce qui peut constituer une exigence très lourde, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, et demande aux autorités locales de faciliter la mise à disposition d'un nombre suffisant de places de parking; alternativement, ces entreprises pourraient coopérer dans le but de gérer des espaces de parking conjoints.

1.8 Le CESE considère qu'il faudrait prévoir pour les indépendants un système leur permettant de prouver leur capacité financière sans devoir recourir à l'option d'une garantie bancaire, car cela supposerait des coûts élevés pour les entreprises qui, dans les États concernés, ne sont pas obligées de tenir une comptabilité simplifiée.

1.9 Le Comité approuve la formation obligatoire de 140 heures préalable à l'examen d'habilitation professionnelle, et le fait que les États accréditent les organismes de formation, ce qui contribuera à relever le niveau de formation des gestionnaires.

1.10 Le CESE demande instamment à la Commission d'établir pour tous les États membres un régime commun de sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement.

1.11 Le CESE accueille avec satisfaction la création de registres électroniques nationaux interconnectés répertoriant les entreprises de transport routier, ce qui devrait améliorer la coopération administrative et l'efficacité de la surveillance des entreprises opérant dans différents États membres.

## 2. Introduction

2.1 La proposition de règlement à l'examen a pour objet de moderniser les dispositions régissant l'accès à la profession de transporteur par route, afin d'assurer une application plus homogène et plus efficace des conditions d'accès grâce à l'établissement d'exigences minimales d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle.

2.2 L'accès à la profession de transporteur est actuellement régi par la directive 96/26/CE du Conseil, du 29 avril 1996, qui établit les conditions d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle que les entreprises doivent au moins remplir pour être autorisées à exercer la profession de transporteur routier, c'est-à-dire pour pouvoir transporter des marchandises ou des passagers, tant au niveau national qu'au niveau international. Ces conditions sont les seules exigences communes imposées aux entreprises pour être autorisées à exercer leur activité sur l'ensemble du marché communautaire des transports routiers. La directive prévoit par ailleurs une

reconnaissance mutuelle de certains des documents requis pour l'obtention de ces autorisations.

2.3 Néanmoins, l'application de la directive diverge fortement d'un État membre à l'autre. Ces disparités d'application entraînent des dysfonctionnements du marché intérieur des transports par route, ce qui nuit à une concurrence loyale, raison pour laquelle la modification proposée est présentée sous la forme d'un règlement.

2.4 Les principales innovations introduites par le règlement sont les suivantes:

2.4.1 S'agissant des personnes mettant leurs qualifications au service des entreprises, le règlement introduit la fonction de «gestionnaires de transport», qui désigne les personnes qui dirigent en permanence et effectivement les activités de transport des entreprises de transport routier. Ces personnes devront être identifiées clairement et désignées auprès des autorités compétentes. Les liens du gestionnaire de transport avec l'entreprise sont ainsi plus strictement encadrés. Pour obtenir une attestation de capacité professionnelle, il sera nécessaire de suivre une formation minimale obligatoire de 140 heures préalablement à l'examen auquel seront soumis tous les candidats au titre de gestionnaire de transport. De même, les centres de formation et les centres d'examen feront l'objet d'une accréditation obligatoire.

2.4.2 Le règlement prévoit qu'il appartient à l'État membre d'établissement de veiller à ce qu'une entreprise remplisse en permanence les conditions prévues par ledit règlement, ce pourquoi il est exigé que les entreprises disposent d'un établissement stable et effectif dans cet État.

2.4.3 De nouveaux indicateurs financiers comparables sont créés pour mesurer la capacité financière d'une entreprise, indicateurs établis à partir des comptes annuels selon une formule permettant à l'entreprise de faire face à ses obligations à court terme, en renonçant à la méthode actuelle fondée sur le capital et les réserves. De surcroît, les entreprises qui le souhaitent devront avoir la possibilité de prouver leur capacité financière par une garantie bancaire.

2.4.4 Les autorités seront tenues de s'assurer du respect des conditions d'honorabilité et de capacité financière et professionnelle et, en cas de non-respect, devront adresser un avertissement au transporteur et, si celui-ci ne régularise pas la situation, lui imposer des sanctions administratives allant du retrait de l'autorisation de transport au retrait de l'habilitation de son gestionnaire de transport.

2.4.5 Dans le but de faciliter la liberté d'établissement des entreprises, un modèle unique d'attestation délivrée en vertu des dispositions du règlement doit être reconnu comme preuve suffisante par l'État membre d'établissement.

2.4.6 Le règlement mise sur l'instauration entre les États membres d'une coopération administrative mieux organisée, ce qui améliorerait l'efficacité de la surveillance des entreprises opérant dans plusieurs de ces États. À cette fin seront créés des registres électroniques interconnectés qui faciliteront les échanges d'informations entre les États membres. Pour que cet échange d'informations soit efficace, il est prévu de désigner des points de contacts nationaux et de préciser certaines procédures communes en termes de délai et de nature des informations minimales à transmettre.

2.4.7 La Commission sera habilitée à établir une liste des catégories, types et niveau de gravité des infractions faisant perdre aux transporteurs par route l'honorabilité requise; à adapter au progrès technique l'annexe relative aux connaissances à prendre en considération pour la reconnaissance de la capacité professionnelle par les États membres, ainsi que l'annexe relative au modèle de certificat de capacité professionnelle; et à établir la liste des violations maximales qui entraînent la suspension ou le retrait de l'autorisation d'exercer la profession ou une déclaration d'inaptitude. Ces mesures doivent être arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 5(1) de la décision 1999/468/CE.

### 3. Observations générales

3.1 La proposition de règlement contribuera à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, dans la mesure où elle établira des conditions de concurrence plus loyales dans ce secteur et introduira une plus grande transparence vis-à-vis des clients des transports par route. Compte tenu du rôle essentiel joué par les transports par route dans les systèmes de production et de distribution de l'industrie et dans la mobilité des personnes, la compétitivité de l'Union s'en trouvera renforcée.

3.2 Le CESE se félicite que la Commission se conforme à l'engagement qu'elle a pris dans le cadre du programme «Mieux légiférer» de mettre à jour et de simplifier l'acquis communautaire, en faisant en sorte que l'application de la réglementation soit mieux harmonisée, gagne en simplicité et en efficacité et soit plus facile à contrôler.

3.3 En introduisant des registres électroniques, le nouveau règlement s'inscrit dans la philosophie qui préside au «Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne».

3.4 Le Comité accueille avec intérêt le fait que la Commission ait opté en faveur de la réglementation de l'accès à la profession de transporteur par route par le biais d'un règlement plutôt que d'une directive, ce qui signifie l'application directe de son contenu par les États, en évitant de laisser à ceux-ci une trop grande marge discrétionnaire.

3.5 La nouvelle réglementation établit le concept unique et général de «profession de transporteur par route» qui recouvre à la fois la profession de transporteur de voyageurs par route et celle de transporteur de marchandises par route.

3.6 L'accès à la profession tourne autour de la nouvelle fonction de «gestionnaire de transport», qui désigne la personne qui était jusqu'ici habilitée à gérer l'entreprise et apportait ses qualifications à l'entreprise autorisée, tandis qu'un encadrement plus strict des liens existant entre le gestionnaire de transport et l'entreprise est introduit.

3.7 Il apparaît nécessaire de dissiper certaines incohérences touchant à la personne du gestionnaire de transport en ce qui concerne l'objet de son activité et la possibilité pour celui-ci de mettre ses qualifications au service de plus d'une entreprise à la fois, afin d'éviter les pratiques actuelles de trafic de certifications. Il conviendrait pour l'avenir de développer davantage la formation des entrepreneurs indépendants en vue de leur accès à la profession de gestionnaire de transport, ce qui se traduira par un relèvement des qualifications et une meilleure autonomie de gestion.

3.8 Le CESE estime que c'est dans le cadre du règlement lui-même que la Commission devrait établir et harmoniser la liste des catégories, types et niveau de gravité des infractions ainsi que des fréquences d'occurrence au-delà desquelles des infractions mineures répétées font perdre aux gestionnaires et par suite à leurs entreprises l'honorabilité requise.

3.9 Le CESE juge pertinent de prévoir une exigence préalable de fréquentation obligatoire de cours pour pouvoir se présenter aux examens d'habilitation, de manière à assurer un niveau plus élevé de formation aux candidats, de même qu'il approuve l'accréditation obligatoire des centres de formation.

### 4. Observations particulières

4.1 Le CESE évalue positivement l'introduction de la fonction de «gestionnaire de transport», terme qui désigne les personnes qui jusqu'ici mettaient leurs qualifications au service des entreprises autorisées à exercer l'activité de transporteur.

4.2 Le Comité demande à la Commission de préciser s'il existera une seule «autorisation d'exercer la profession de transporteur par route» ou s'il s'agit là simplement d'une définition utilisée dans le règlement, qui donnera lieu par la suite à deux certifications distinctes pour le transport de voyageurs et le transport de marchandises.

4.3 Il est jugé opportun que le règlement s'applique à la fois à toutes les entreprises établies dans la Communauté qui exercent la profession de transporteurs par route et à toutes celles qui souhaitent exercer cette profession.

4.4 Le Comité attire l'attention sur l'exclusion du champ d'application du règlement — aspect qui relevait auparavant de la compétence de l'État — des entreprises qui effectuent exclusivement certains transports de voyageurs par route à des fins non commerciales, qui ont une activité principale autre que celle de transporteur de voyageurs par route, et dont les véhicules utilisés sont conduits par leurs propres employés. En effet, la connaissance de la réglementation en matière de transports par route et l'organisation des services correspondants sont nécessaires au bon déroulement de cette activité.

4.5 Il conviendrait de faire figurer dans le règlement, comme une nouvelle exigence venant s'ajouter aux exigences déjà connues pour exercer la profession de transporteur par route, la nécessité que les entreprises soient établies effectivement et de manière stable dans l'un des États membres, afin d'éviter les entreprises dites «boîtes aux lettres».

4.6 Le fait que le règlement ne s'oppose pas à ce que les États membres décident, en ce qui concerne les conditions relatives à l'exigence d'honorabilité visées à l'article 6 de la proposition de règlement, d'imposer des conditions supplémentaires à remplir par les entreprises pour être autorisées à exercer la profession de transporteur par route ne paraît pas conforme à l'objectif d'harmonisation.

4.7 Le CESE demande instamment à la Commission d'expliquer comment le gestionnaire de transport devra diriger effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise, alors que dans le même temps il est autorisé à diriger jusqu'à quatre entreprises disposant d'une flotte totale maximale de douze véhicules. Une telle disposition paraît difficilement en mesure de mettre un terme à la pratique actuelle de trafic de certifications.

4.8 Le CESE estime que l'approche la plus adaptée est d'inclure dans le règlement la liste des catégories, types et niveau de gravité des infractions ainsi que des fréquences d'occurrence au-delà desquelles des infractions mineures répétées font perdre au gestionnaire de transport l'honorabilité requise, et de ne pas remettre la réglementation de ces aspects à une date ultérieure.

4.9 Le Comité approuve le fait que l'entreprise doit être établie effectivement et de manière stable sur le territoire de l'État membre qui lui donne l'autorisation d'exercer la profession, comme le stipule l'article 5 a), aux termes duquel l'entreprise est tenue de disposer d'un établissement situé dans cet État membre, avec des locaux dans lesquels elle conserve ses documents d'entreprise, mais il attire l'attention sur l'obligation pour cette entreprise de disposer d'un centre d'exploitation situé dans cet État membre, doté de places de parking pour le stationnement de véhicules en nombre suffisant, ce qui constitue une exigence particulièrement onéreuse pour les petites et moyennes entreprises. Le problème des places de parking pourrait être résolu grâce à l'intervention des autorités locales, qui pourraient mettre à disposition un nombre suffisant de places de parking, et/ou grâce à la coopération des ces entreprises dans le but de gérer des espaces de parking conjoints.

4.10 Le CESE relève une certaine contradiction dans le fait que le règlement prévoit d'une part que les États membres déterminent les conditions d'honorabilité d'une entreprise et d'autre part que les États décident qu'une entreprise satisfait à ces conditions si elle remplit une série d'exigences qui sont définies par ce même règlement.

4.11 Le CESE ne parvient pas à comprendre pourquoi la condition prévue en matière d'exigence de capacité financière est qu'une entreprise puisse faire face en permanence à ses obligations réelles et potentielles au cours de l'exercice annuel comptable. L'exigence antérieure relative au capital et aux réserves lui paraissait plus pertinente. Il est désormais prévu que cette exigence s'applique aux actifs circulants et à la nécessité que le ratio de liquidité immédiate («*Quick ratio*») soit, au 31 décembre, supérieur ou égal à 80 %.

4.12 Le CESE considère qu'il faudrait prévoir pour les indépendants un système leur permettant de prouver leur capacité financière sans devoir recourir à l'option d'une garantie bancaire, car cela supposerait des coûts élevés pour les entreprises qui, dans les États concernés, ne sont pas obligées de tenir une comptabilité simplifiée.

4.13 En tout état de cause, l'exigence de capacité financière vise à ce que les entreprises autorisées à exercer leur activité

offrent une certaine garantie au marché, mais elle ne prétend pas assurer une couverture aux fournisseurs et aux créanciers, ce qui dénaturerait la notion de risque inhérente à l'activité de tout entrepreneur.

4.14 Le CESE approuve la nouvelle disposition prévoyant une formation obligatoire de 140 heures avant l'examen d'habilitation, et le fait que les États accréditent les organismes aptes à dispenser la formation, ce qui contribuera à relever le niveau de formation des acteurs opérant dans ce secteur.

4.15 Aux yeux du CESE, le fait que les autorités compétentes vérifient tous les cinq ans (disposition antérieure: au moins tous les cinq ans) que les entreprises satisfont toujours à chacune des exigences requises pour accéder à cette profession constitue une périodicité excessivement longue. Cela étant, il est favorable au fait que des contrôles portant sur les entreprises classées à risque soient prévus en complément des contrôles ordinaires.

4.16 Lorsqu'il est constaté qu'une entreprise court le risque de ne plus remplir l'une des conditions d'accès à la profession, il apparaît opportun d'octroyer un délai pour qu'elle puisse régulariser sa situation sur une durée générale de six mois (contre un an auparavant).

4.17 Le Comité accueille avec satisfaction la création par chaque État membre d'un registre électronique national des entreprises de transport routier. Il se félicite également que toutes les mesures utiles soient prises pour que ces registres soient interconnectés au niveau de la Communauté au plus tard le 31 décembre 2010 et que la coopération administrative entre les États membres soit réglementée. De même, il est favorable à la réglementation de la protection des données à caractère personnel qui sont enregistrées ou qu'il est envisagé de les transmettre à des tiers.

4.18 Il apparaît juste d'établir un système de reconnaissance des titres pour les personnes ayant acquis ces qualifications avant la date d'entrée en vigueur du règlement.

4.19 Il y a lieu d'établir pour tous les États membres un régime commun de sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

4.20 Le Comité estime opportun que la Commission établisse tous les deux ans, à partir des rapports nationaux, un rapport sur l'exercice de la profession de transporteur par route à l'attention du Parlement et du Conseil.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

## Avis du Comité économique et social européen sur «Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique»

(2008/C 151/07)

Dans une lettre en date du 4 juillet 2007, la présidence portugaise de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité établissant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème

«Les autoroutes de la mer dans la chaîne logistique»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2007 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

### 1. Conclusions

1.1 Le transport maritime à courte distance peut jouer un rôle important dans l'avenir de la comodalité et des chaînes logistiques. À cet égard, tous les modes de transport doivent être respectés. Dans le cadre de cette comodalité, le transport maritime à courte distance peut servir principalement aux longs trajets.

1.2 Le Comité confirme son plein soutien aux mesures visant à développer et à promouvoir le transport maritime à courte distance. Il se pose toutefois un certain nombre de questions et souhaite formuler des observations sur l'incidence réelle de ces mesures.

1.3 À cet égard, il convient de préciser la définition d'autoroute de la mer. De l'avis du Comité, cette appellation ne peut être réservée aux seuls services subventionnés mais doit s'appliquer à tous les services de transport maritime à courte distance. Le Comité se réjouit que la Commission ait proposé une clarification de la définition d'autoroute de la mer dans son document de travail sur les autoroutes de la mer relatif à la communication intitulée «L'agenda de l'UE pour le transport des marchandises» du 18 octobre 2007, et notamment du fait qu'elle concerne également les services existants <sup>(1)</sup>.

1.4 Une concentration de marchandises sur un petit nombre de ports dans le projet des autoroutes de la mer aura des répercussions négatives sur l'efficacité des services, et conduira sans aucun doute à une congestion accrue dans les ports et leur environnement <sup>(2)</sup>. Une telle évolution ne va pas dans le sens du développement durable des transports.

1.5 Le développement de capacités portuaires supplémentaires et l'amélioration des communications dans l'arrière-pays par le biais d'autres modes de transport doit être une priorité dans la conception des autoroutes de la mer. Les mesures d'aide doivent se concentrer sur ces points, ce qui profitera également à la politique de comodalité.

1.6 Les mesures d'aide aux autoroutes de la mer doivent porter également sur les infrastructures et plus particulièrement sur l'extension des ports et des liaisons avec l'arrière-pays, sans préjudice des mesures d'aide existantes pour les services, les coûts opérationnels et la promotion.

1.7 Éviter la concurrence déloyale est un point sensible; compte tenu de la structure du marché spécifique du transport maritime à courte distance, cette question doit être abordée avec beaucoup de prudence. Le but recherché doit être de faire basculer vers le transport maritime une partie des marchandises aujourd'hui transportées par la route, non de faire basculer les marchandises transportées par mer vers un autre transporteur maritime.

1.8 La Commission souhaite utiliser des normes de qualité comme l'un des critères d'évaluation pour les projets d'autoroutes de la mer. En fonction de la spécificité du service, ces critères peuvent prendre en considération la fréquence, la bonne adéquation entre la livraison et le processus de production, la fiabilité, la comodalité des services, les liaisons avec l'arrière-pays, l'efficacité des ports et des points de jonction entre les différents modes de transport, la logistique électronique, l'efficacité des procédures administratives, etc.

1.9 Dans le bilan à mi-parcours du programme de promotion de transport maritime à courte distance, la Commission déclare que la possibilité d'apposer un label de qualité sous forme d'étiquette pour les autoroutes de la mer sera examinée. Comme il l'a mentionné dans son avis sur la logistique, le Comité estime qu'une telle mesure ne doit pas se traduire par un surcroît de bureaucratie et de dépenses inutiles pour le secteur.

1.10 La simplification et la réduction des procédures administratives constituent également une priorité pour les services de transport maritime à courte distance. Les formalités de douane pour le transport de marchandises intra-européen ne doivent pas être plus compliquées que pour le transport par route. La procédure douanière simplifiée doit être adaptée de fond en comble et prendre comme éléments de base les marchandises et le transporteur.

1.11 D'autres goulets d'étranglement dans la chaîne logistique pourraient faire l'objet d'améliorations. Le Comité soutient pleinement les travaux entrepris dans le cadre de la communication de la Commission sur la logistique du transport de marchandises.

1.12 Tant le transport maritime à courte distance que les services logistiques ont besoin d'un personnel hautement qualifié. À cet égard, il convient d'accorder davantage d'attention au recrutement, à l'éducation et à la formation.

<sup>(1)</sup> L'agenda de l'UE pour le transport des marchandises (COM(2007) 606); document de travail de la Commission sur les autoroutes de la mer 18 octobre 2007.

<sup>(2)</sup> TEN/258 «La politique portuaire commune au sein de l'UE» JO C 168 du 20 juillet 2007, pp. 57-62.

1.13 Le passage du transport routier au transport par mer offre des avantages considérables tant pour l'environnement que pour la société. La poursuite de l'amélioration des rejets de gaz par les navires doit être encouragée. Le Comité espère que des accords internationaux seront adoptés en la matière.

## 2. Introduction

2.1 Depuis 2004, le développement des autoroutes de la mer en Europe figure sur la liste des trente projets prioritaires du développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). L'article 12bis de la décision 884/2004/CE<sup>(3)</sup>, qui porte sur les orientations relatives au développement d'un réseau transeuropéen de transport, esquisse les éléments de base des autoroutes de la mer. Concrètement, il précise que le réseau transeuropéen d'autoroutes de la mer vise à concentrer les flux de fret sur des itinéraires maritimes à vocation logistique, de manière à améliorer les liaisons maritimes existantes qui sont viables, régulières et fréquentes pour le transport de marchandises ou à en établir de nouvelles, afin de réduire la congestion routière et/ou d'améliorer la desserte des États et des régions périphériques et insulaires. Les autoroutes de la mer ne devraient pas exclure le transport combiné de personnes et de marchandises, à condition que le fret soit prédominant.

2.2 Il est possible de recourir aux fonds des RTE lorsque les coûts des autoroutes de la mer concernent les fournitures et les infrastructures. Quant aux services et aux coûts opérationnels, ils peuvent bénéficier de l'aide du programme Marco Polo<sup>(4)</sup>.

2.3 Les projets d'intérêt commun du réseau transeuropéen des autoroutes de la mer sont proposés par au moins deux États membres. Ils doivent porter sur des équipements et des infrastructures concernant au moins deux ports situés dans deux États membres différents. Les projets proposés associent généralement le secteur public et le secteur privé par le biais d'appels publics à proposition lancés conjointement par les États membres concernés et adressés à des consortiums réunissant au moins des compagnies maritimes et des ports situés dans l'une des zones maritimes prévues.

2.4 La décision 884/2004/CE (Annexe II) énumère les autoroutes de la mer classées comme projets d'intérêt commun conformément à l'article 12bis, à savoir:

- l'autoroute de la Baltique (reliant les États membres riverains de la mer Baltique à ceux d'Europe centrale et occidentale, y compris l'axe passant par le canal mer du Nord-mer Baltique) (canal de Kiel) (2010);
- l'autoroute de la mer de l'Europe de l'Ouest (reliant le Portugal et l'Espagne, via l'Arc atlantique, à la mer du Nord et à la mer d'Irlande) (2010);
- l'autoroute de la mer de l'Europe du sud-est (reliant la mer Adriatique à la mer Ionienne et à la Méditerranée orientale afin d'englober Chypre) (2010)<sup>(5)</sup>;

<sup>(3)</sup> Décision 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

<sup>(4)</sup> Règlement 1382/2003 (Programme Marco Polo) L 196 du 2 août 2003 et COM(2004) 478 final du 14 juillet 2004 (Marco Polo II).

<sup>(5)</sup> Il convient de signaler l'existence de liaisons maritimes à courte distance, notamment entre la Turquie et l'Italie et entre l'Italie et l'Espagne; ces initiatives sont le fait d'opérateurs privés.

— l'autoroute de la mer de l'Europe du Sud-Ouest (Méditerranée occidentale) reliant l'Espagne, la France, l'Italie et Malte, et se raccordant à l'autoroute de la mer de l'Europe du Sud-Est)<sup>(6)</sup> (2010).

— Le Comité, compte tenu de l'élargissement de l'Union, attire l'attention sur la nécessité de mettre en place les autoroutes de la mer également en mer Noire, sans exclure les services de navigation fluvio-maritimes sur le Danube.

2.5 La Commission évaluera ces projets sur la base des critères mentionnés à l'article 12bis des orientations du réseau de transport transeuropéen en tenant compte des points clés suivants:

- Contribution au transfert modal et renforcement de la cohésion des modes de transport: un certain pourcentage du trafic routier dans un couloir de transport déterminé doit être transféré vers les autoroutes de la mer et contribuer ainsi à la cohésion économique et sociale des pays concernés.
- Aspects qualitatifs: le projet doit mettre en évidence des normes de qualité claires dans cinq domaines: services portuaires, liaisons avec l'arrière-pays, systèmes d'information et suivi, services de transport maritime proprement dit et intégration au réseau RTE-T.
- Viabilité et crédibilité du projet: il est nécessaire de démontrer la viabilité tant du service lui-même que des liaisons avec l'arrière-pays. La transparence doit être de mise en ce qui concerne l'apport de capital-risque et les aides d'État (nationales, régionales ou communautaires).
- Effets sur la concurrence: toute distorsion de la concurrence du fait des aides d'État doit être évitée. En conséquence, il y a lieu d'examiner l'impact du projet sur les services et les ports existants.

2.6 Les modalités pour l'appel à propositions de projets pour la réalisation d'autoroutes de la mer ont été précisées dans un vade-mecum publié par la Commission le 28 février 2005.

2.7 Entre-temps, un appel a été publié pour les projets d'autoroutes de la mer suivants:

- projets d'autoroute de la mer pour la région de la Baltique: Allemagne/Finlande et mer Baltique;
- autoroute(s) de la mer entre l'Espagne et la France sur la façade Atlantique-Manche-mer du Nord;
- autoroutes de la mer de la région de la mer du Nord.

D'autres projets ont été examinés et discutés au sein de différentes «task-forces».

2.8 Il existe aussi, depuis la mi-2006, une évaluation temporaire du programme pour la promotion du transport maritime à courte distance<sup>(7)</sup>.

2.9 La Commission européenne a nommé un Portugais, M. Luís Valente de Oliveira, comme coordonnateur des autoroutes de la mer.

<sup>(6)</sup> Y compris vers la mer Noire.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 380 final du 13 juillet 2006.

2.10 En octobre 2007, la Commission européenne, dans le cadre de l'agenda de l'UE pour le transport des marchandises, a élaboré un document de travail intitulé «Les autoroutes de la mer»<sup>(8)</sup>.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité a déjà apporté à plusieurs reprises son soutien aux mesures visant au développement du transport maritime à courte distance, lequel dispose d'un potentiel considérable, offre une bonne solution de rechange à d'autres modes de transport moins respectueux de l'environnement et peut contribuer à la réduction des goulets d'étranglement, du nombre des accidents et de la pollution sonore et atmosphérique<sup>(9)</sup>. En outre, dans le cadre de la comodalité et des chaînes logistiques, le transport maritime à courte distance s'insère bien et offre des possibilités de désenclavement des régions insulaires et périphériques.

3.2 L'initiative des autoroutes de la mer mérite dès lors un soutien total. La notion d'autoroutes de la mer suscite toutefois encore certaines questions (voir avis mentionné à la note n° 8) et certaines observations (voir ci-après).

### 4. Le concept d'autoroutes de la mer

4.1 Le terme d'autoroutes de la mer prête — à juste titre — à confusion. Dans la pratique, il existe déjà de nombreux services de transport maritime à courte distance offrant des services multimodaux de qualité qui diminuent la congestion du trafic routier et desservent les régions insulaires et périphériques.

4.2 Comme le mentionne le bilan à mi-parcours du programme de promotion du transport maritime à courte distance, ce mode de transport est le mieux placé pour suivre la croissance rapide du transport routier<sup>(10)</sup>. Entre 1995 et 2004, la prestation tonne/kilomètre du transport maritime à courte distance dans l'UE a augmenté de 32 %, contre 35 % pour le transport routier. La part du transport maritime à courte distance dans l'Europe des 25 est de 39 % contre 44 % pour le transport routier. Dans l'Europe des 15, la part du transport maritime à courte distance était de 42 % contre 44 % pour le transport routier.

4.3 Cette bonne prestation du transport maritime à courte distance est due en grande partie aux importants investissements consentis par les armateurs en matière de navires et, pour nombre d'entre eux, de systèmes logistiques intermodaux, à l'amélioration de l'efficacité et à la vente de services logistiques, au travail des centres nationaux de promotion du transport maritime à courte distance sur les goulets d'étranglement, au travail pratique des centres de promotion de la navigation côtière et à la coopération entre l'industrie et les institutions européennes.

4.4 L'objectif n'est pas de saper cette réussite en refusant de considérer les services existants fondés sur des initiatives du

secteur privé comme des autoroutes de la mer et de réserver cette appellation aux services subventionnés. Le Comité se réjouit que la Commission ait clarifié la définition d'autoroute de la mer dans son document de travail du 18 octobre 2007 annexé à la communication intitulée «L'agenda de l'UE pour le transport des marchandises» de la même date, et notamment du fait qu'elle concerne également les services existants<sup>(11)</sup>.

### 5. Sélection des ports

5.1 Il existe une différence de fond entre une autoroute pour le transport routier et le transport maritime. Le transport autoroutier par camion relie deux points A et B selon une ligne aussi droite que possible. Dans le cas du transport maritime, cependant, dans la pratique, le fret provenant de, ou à destination d'un vaste arrière-pays est transporté par des ports concurrents entre eux. Les ports les plus concurrentiels et les plus efficaces pour un commerce donné seront retenus pour les différents schémas de transport par les armateurs.

5.2 La concentration du fret sur un nombre limité de ports présélectionnés aura toutefois une influence négative sur l'efficacité de la prestation<sup>(12)</sup> et conduira sans aucun doute à une congestion des liaisons dans les ports et dans leur environnement. Ce n'est pas ainsi que l'on soutient le développement durable.

5.3 De même, l'inclusion dans cette catégorie de certains ports dans les autoroutes de la mer et l'exclusion d'autres conduiraient à une distorsion de concurrence dans l'offre des services portuaires. Le choix des ports doit laisser le champ libre à ceux qui, en améliorant constamment leur efficacité, s'intègrent au réseau des autoroutes de la mer.

### 6. Comodalité

6.1 Le transport maritime à courte distance peut jouer un rôle important dans l'avenir de la comodalité et des chaînes logistiques. À cet égard, tous les modes de transport doivent être respectés<sup>(13)</sup>. Dans le cadre de cette comodalité, le transport maritime à courte distance peut servir principalement aux longs trajets. Les ports, à cet égard, ont une fonction de base en tant que plaque tournant multimodale. Différents projets sont en cours d'élaboration à cet égard<sup>(14)</sup>.

6.2 D'autres goulets d'étranglement dans la chaîne logistique pourraient faire l'objet d'améliorations. Le Comité soutient pleinement les travaux entrepris dans le cadre de la communication de la Commission sur la logistique du transport de marchandises.

6.3 Tant le transport maritime à courte distance que les services logistiques ont besoin d'un personnel hautement qualifié. À cet égard, il convient d'accorder davantage d'attention au recrutement, à l'éducation et à la formation.

<sup>(8)</sup> Voir note n° 1.

<sup>(9)</sup> TEN/268 «Évaluation transport maritime à courte distance», 25 avril 2007, JO C 168 du 20 juillet 2007, p. 68.

<sup>(10)</sup> Communication de la Commission COM(2006) 380 final du 13 juillet 2006.

<sup>(11)</sup> Communication de la Commission sur le transport de marchandises de l'UE du 18 octobre 2007; document de travail de la Commission sur les autoroutes de la mer 18 octobre 2007.

<sup>(12)</sup> TEN/258 «La politique portuaire commune au sein de l'UE», JO C 168 du 20 juillet 2007, pp. 57-62.

<sup>(13)</sup> TEN/262 avis sur la logistique du transport de marchandises JO C 168 du 20 juillet 2007, p. 63.

<sup>(14)</sup> Projet Comodalité navires rapides BGV-HSC et Autoroutes de la mer à grande vitesse (www.bgv.eu).



## 7. Investissements dans les ports et les liaisons avec l'arrière-pays

7.1 Les problèmes concernant la congestion actuelle dans de nombreux ports européens sont connus. Il est dès lors nécessaire de permettre aux ports les plus importants d'entrer en ligne de compte pour la même catégorie et de poursuivre leur développement afin de s'intégrer au transport maritime à courte distance.

7.2 Le développement et l'extension des ports et des liaisons avec l'arrière-pays sont gênés, et souvent considérablement retardés et/ou entravés par les limitations et les interprétations de la législation existante, ainsi que par les exigences en matière d'environnement. À cet égard, le rapport annuel de l'Organisation européenne des ports maritimes mentionne des périodes allant de 2 à 11 ans <sup>(15)</sup>.

7.3 Comme l'ont rappelé à de nombreuses reprises les représentants du secteur lors des consultations relatives à une nouvelle politique portuaire européenne et au livre vert intitulé «*Avenir de la politique maritime*», ce problème doit faire de toute urgence l'objet d'une attention accrue <sup>(16)</sup>. Le Comité relève que la Commission accorde toute l'attention nécessaire à cette question dans sa communication sur la politique portuaire commune du 18 octobre 2007 <sup>(17)</sup>.

7.4 Il est dès lors clair que les aides aux autoroutes de la mer doivent, en ce concerne ce sujet, être axées aussi sur les infrastructures, et plus particulièrement sur l'extension des ports et des liaisons avec l'arrière-pays. Cette approche s'insère également pleinement dans le concept de «comodalité» proposé par la Commission dans son bilan à mi-parcours du livre blanc sur la politique européenne des transports <sup>(18)</sup> et dans sa communication sur la logistique du transport de marchandises, clef de la mobilité durable <sup>(19)</sup>.

7.5 Cela ne préjuge pas, bien évidemment, de la poursuite des mesures d'aides existantes pour les services, les coûts opérationnels et la promotion.

## 8. Distorsion de la concurrence

8.1 Comme mentionné au paragraphe 2.5, dernier alinéa, la Commission elle-même affirme que les aides d'État ne doivent pas être une cause de distorsion de la concurrence pour les services existants. Compte tenu de l'intérêt général, l'impact des autoroutes de la mer subventionnées doit dès lors faire l'objet d'une évaluation minutieuse afin d'éviter toute concurrence déloyale.

8.2 Ce n'est pas simple. Les services de transport maritime à courte distance desservent l'arrière-pays des ports dans lesquels ils font escale. Cet arrière-pays couvre parfois de vastes territoires, desservis aussi par d'autres ports, comme on l'a vu au paragraphe 5.1.

<sup>(15)</sup> JO C 168 du 20 juillet 2007, pp. 57-62: Rapport annuel de ESPO 2000-2007 — ITMMA/Université d'Anvers.

<sup>(16)</sup> Livre vert «*Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers*» COM(2006) 275 final du 7 juin 2006.

<sup>(17)</sup> Communication de la Commission sur une politique portuaire européenne, 18 octobre 2007.

<sup>(18)</sup> «*Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent*» COM(2006) 314 final du 22 juin 2006.

<sup>(19)</sup> «*La logistique du transport de marchandises, clef de la mobilité durable*» COM(2006) 336 final du 28 juin 2006.

8.3 L'on ne peut dès lors, dans l'analyse du marché concerné, se concentrer sur un port en particulier; il convient de prendre en compte l'ensemble du marché du fret afin d'empêcher tout basculement des marchandises d'un service de transport maritime à courte distance vers un autre, ou vers un autre port.

8.4 Comme mentionné au paragraphe 2.5, troisième alinéa, les candidats à un nouveau projet d'autoroute de la mer doivent faire la preuve de la viabilité et de la crédibilité du projet en question; il convient de veiller à éviter toute distorsion de concurrence.

8.5 La transparence dans l'attribution des aides aux projets est dès lors essentielle. Dans le même temps, il y a lieu de procéder à une correction immédiate lorsqu'il s'avère que le fret change artificiellement d'opérateur ou de port.

8.6 Le soutien aux autoroutes de la mer a pour but de conduire à un transfert de la route vers le transport maritime. Le système italien d'ECO-bonus <sup>(20)</sup>, qui subventionne les transporteurs routiers qui se rallient à cette idée, est un bon exemple d'aide bien ciblée sans distorsion de concurrence.

## 9. Normes de qualité

9.1 Comme mentionné au paragraphe 2.8, la Commission aura recours notamment aux normes de qualité pour évaluer les projets d'autoroutes de la mer. En fonction de la spécificité du service, ces critères peuvent prendre en considération la fréquence, la bonne adéquation entre la livraison et le processus de production, la fiabilité, la comodalité des services, les liaisons avec l'arrière-pays, l'efficacité des ports et des points de jonction entre les différents modes de transport, la logistique électronique, l'efficacité des procédures administratives, etc.

9.2 Dans le bilan à mi-parcours du programme de promotion du transport maritime à courte distance <sup>(21)</sup>, la Commission envisage la possibilité d'un label de qualité pour les autoroutes de la mer. Comme il l'a mentionné dans son avis sur la logistique, le Comité estime qu'une telle mesure ne doit pas se traduire par un surcroît de bureaucratie et de dépenses inutiles pour le secteur <sup>(22)</sup>.

## 10. Procédures administratives

10.1 La Commission, que ce soit dans le livre vert sur la future politique maritime de l'Union ou dans le bilan à mi-parcours du livre blanc sur le transport durable, fait allusion à un «espace maritime commun» c'est-à-dire un espace maritime européen sans frontières, selon l'expression ultérieure de la Commission. Elle a manifestement pour intention de simplifier les procédures administratives du transport maritime à courte distance afin de les aligner sur celles du transport routier.

<sup>(20)</sup> Aiuto di stato N 496/2003 — Italia.

<sup>(21)</sup> «*Examen à mi-parcours du Programme pour la promotion du transport maritime à courte distance*» COM(2003) 155 final du 13 juillet 2006.

<sup>(22)</sup> TEN/262 Avis sur la logistique du transport de marchandises.

10.2 Le Comité, tant son avis sur le livre vert que dans celui sur la politique portuaire commune au sein de l'UE, a pris position en ce qui concerne l'espace maritime communautaire <sup>(23)</sup>:

«Le Comité estime que l'idée d'espace maritime européen commun, y compris désormais sous sa nouvelle appellation (voir paragraphe 10.1), renvoie exclusivement à un espace maritime virtuel caractérisé par une simplification des formalités administratives et douanières pour les services maritimes intracommunautaires, qui seraient soumis à un régime similaire à celui des transports routier ou ferroviaire à l'intérieur du marché unique. À la suite de clarifications apportées par la Commission, qui témoigne clairement de cette vision dans la communication, le Comité peut apporter son soutien à ce concept pour autant qu'il respecte dans les eaux internationales (haute mer) la CNUDM et les conventions de l'OMI, notamment en ce qui concerne la « liberté de navigation » et le « droit de passage inoffensif » au sein de la zone économique exclusive (ZEE)».

10.3 Le Forum des industries maritimes et les points de contact nationaux pour la promotion du transport maritime à courte distance ont demandé à plusieurs reprises la simplification des procédures douanières. À cet égard, la Commission a élaboré dès 2002 un document visant à encourager le recours à la procédure simplifiée pour le transport maritime à courte distance <sup>(24)</sup>.

10.4 Cet avis ne résout toutefois pas tous les problèmes. Les problèmes clefs sont qu'il est nécessaire d'obtenir un statut de service régulier (ligne autorisée) lié tant au navire concerné qu'à la société (transporteur). Si un autre navire est nécessaire, il faut effectuer une nouvelle déclaration. Si, au cours du trajet, un navire transportant des marchandises intracommunautaires fait escale dans un port d'un pays tiers, la procédure simplifiée est caduque pour toutes les marchandises intra-UE (navire infecté).

10.5 Une solution consisterait à fonder cette procédure simplifiée sur la compagnie concernée (le transporteur) et sur le chargement. Les marchandises/le fret intra-UE pourraient alors recourir en toutes circonstances à une procédure simplifiée, laquelle devrait être identique à celle en vigueur pour le transport routier.

10.6 La responsabilité multimodale doit être examinée. Ce point sera négocié dans le cadre de la commission des Nations unies sur le droit commercial international (CNUDCI). Le Comité préconise la conclusion rapide d'un accord.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

10.7 Le Comité souligne que les mesures de sécurité ne doivent pas pénaliser le transport maritime par rapport au transport terrestre.

## 11. Environnement

11.1 Le transport maritime est le mode de transport le plus respectueux de l'environnement. À l'exception du soufre (So), le transport maritime, du point de vue des émissions de gaz d'échappement par tonne/km, fait mieux que les autres modes de transport. Il convient néanmoins de prendre des mesures pour améliorer encore ce résultat. À cet égard, une procédure est en cours au sein de l'OMI (Organisation maritime internationale) afin de réviser la Convention MARPOL VI. Cette procédure mérite un soutien sans réserve si l'on veut trouver une solution globale.

11.2 Lors des discussions au sein de l'OMI, l'on s'attachera à une possible extension des zones de contrôle des émissions de soufre (SECAS) <sup>(25)</sup>, pour lesquelles on pourrait appliquer un seuil d'émissions plus bas. Le transport maritime à courte distance est ici particulièrement vulnérable, étant donné qu'il opère dans des zones côtières et effectue dès lors des démarrages fréquents. Il convient dès lors à cet égard de veiller tout particulièrement à éviter de jeter l'enfant (la promotion du transport maritime à courte distance) avec l'eau du bain.

11.3 De même, s'agissant du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) par tonne kilométrique, l'on peut affirmer que le transport maritime est dans une situation favorable. De source indépendante <sup>(26)</sup>, l'on estime que le transport maritime n'est responsable que de 1,75 à 2 % des gaz à effet de serre. Dans ce domaine aussi, des mesures visant à améliorer constamment les performances environnementales sont en cours d'examen.

11.4 Le Comité préconise de promouvoir la recherche et le développement ainsi qu'une aide financière en liaison avec l'amélioration des gaz d'échappement des navires, y compris en ce qui concerne l'amélioration du carburant.

11.5 Outre les aspects relatifs aux émissions, il y a lieu également de prêter attention aux contrôles sur la pollution illégale de l'environnement marin du fait de l'augmentation de la navigation côtière.

11.6 L'objectif principal des autoroutes de la mer est de parvenir à un transfert modal du transport routier vers le transport maritime. Un tel basculement aurait un effet positif sur l'environnement et des effets bénéfiques pour la société, qu'il s'agisse de la congestion du transport routier, des nuisances sonores ou des accidents de la route. Sans perdre de vue la nécessité d'effectuer des progrès constants en matière d'émissions de gaz des navires, c'est là un point à prendre en considération.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(23)</sup> Avis CESE TEN/258 du 26 avril 2007 «La politique portuaire commune au sein de l'UE» et avis CESE TEN/255 du 26 avril 2007 «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers», JO C 168 du 20 juillet 2007, p. 57.

<sup>(24)</sup> Document de travail des services de la Commission — Guide des procédures douanières pour le transport maritime à courte distance SEC(2002) 632 du 29 mai 2002.

<sup>(25)</sup> SECAS acronyme anglais (Sulphur Emission Control Areas).

<sup>(26)</sup> Stern Review on the economics of climate change, Royaume-Uni, octobre 2006.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté»**

COM(2007) 367 final — 2007/0126 (COD)

(2008/C 151/08)

Le 31 août 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil abrogeant la directive 87/372/CEE du Conseil concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté»*

Le 25 septembre 2007, le Bureau du Comité a demandé à la section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information», de préparer les travaux du Comité en la matière.

En raison de la nature urgente des travaux, le Comité économique et social européen a désigné M. HERNÁNDEZ BATALLER, rapporteur général, lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), et adopté l'avis suivant à l'unanimité.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission dès lors qu'elle promouvra l'innovation et la compétitivité et qu'elle augmentera la concurrence sur le marché des télécommunications et élargira le choix des consommateurs.

## 2. Introduction

2.1 Aux termes de la directive du Conseil 87/372/CEE du 25 juin 1987 <sup>(1)</sup>, complétée par la recommandation 87/371/CEE du 25 juin 1987 <sup>(2)</sup> et la résolution du Conseil du 14 décembre 1990 <sup>(3)</sup>, les bandes de fréquence 890-915 et 935-960 MHz (dénommées bande de fréquence 900 MHz) ont été réservées à et devaient être occupées par le service paneuropéen de communications mobiles publiques cellulaires numériques assuré dans chaque État membre selon une spécification commune.

2.2 Compte tenu de l'évolution du marché, la suppression de la réservation de la bande de 900 MHz au GSM de sorte qu'il soit possible de déployer de nouvelles technologies numériques différentes permettant de fournir des services innovants dans les bandes 890-915 MHz et 935-960 MHz est largement soutenue.

2.3 La Décision n° 676/2002/CE <sup>(4)</sup> du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne établissait un cadre réglementaire afin de garantir une mise à disposition harmonisée et une utilisation efficace du spectre radioélectrique lorsqu'il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques communautaires dans des domaines tels que les communications, les transports, la radio-

diffusion et la recherche ainsi que la recherche technologique (RDT).

Le CESE a soutenu cette proposition de décision <sup>(5)</sup> estimant qu'elle était de nature à garantir une utilisation rationnelle, équitable, efficace et rentable des fréquences pour tous les services de radiocommunication.

2.4 La directive a pour objet:

- de mettre en place un Comité de réglementation, appelé «Comité du spectre radioélectrique (CSR)», chargé du suivi des évolutions commerciales et réglementaires en matière de radiocommunications et permettant la consultation appropriée de tous les utilisateurs concernés. Le Comité conseille la Commission lorsqu'elle confie des mandats à la CEPT (Conférence européenne des administrations des Postes et Télécommunications) et émet un avis réglementaire sur les mesures techniques d'application visant à harmoniser les conditions de mise en œuvre de la politique communautaire;
- d'établir un cadre juridique pour l'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique, le cas échéant;
- d'assurer la diffusion coordonnée et en temps utile d'informations sur l'utilisation et la disponibilité du spectre radioélectrique dans la CE;
- de faire en sorte que des positions communautaires et européennes appropriées soient définies en vue des négociations internationales <sup>(6)</sup> relatives au spectre radioélectrique, lorsqu'il s'agit d'enjeux qui entrent dans le champ d'application des politiques communautaires.

<sup>(1)</sup> Directive 87/372/CEE du Conseil, du 25 juin 1987, concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté (JO L 196 du 17.7.1987)

<sup>(2)</sup> Recommandation du Conseil 87/371/CEE du 25 juin 1987 concernant l'introduction coordonnée des communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté, JO L 196 du 17.7.1987 p. 81.

<sup>(3)</sup> Résolution du Conseil du 14 décembre 1990 sur la phase finale de l'introduction coordonnée des communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté (GMS), JO C 329 du 31.12.1990, p. 25.

<sup>(4)</sup> JO L 108 du 24.04.2002, p. 1.

<sup>(5)</sup> JO C 123 du 25.4.2001

<sup>(6)</sup> Les pays coordonnent traditionnellement l'utilisation du spectre radioélectrique dans le cadre de l'Union internationale des télécommunications (UIT), organe spécialisé des Nations Unies. Lors des conférences mondiales des radiocommunications de l'UIT, (CMR), 186 pays se réunissent deux fois par an pour adopter des mesures en vue de parvenir à une harmonisation internationale. En Europe, 43 pays, y compris les États membres, coordonnent l'utilisation du spectre radioélectrique dans le cadre de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT) et de son sous-comité, le Comité européen de radiocommunications (CER).

2.5 Cette décision permet à la Commission d'adopter des mesures techniques d'application afin d'assurer l'harmonisation des conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre radioélectrique. Ainsi, lorsque l'harmonisation est nécessaire pour garantir la sécurité juridique et les politiques communautaires, la Commission confie un mandat à la CEPT pour qu'elle développe des critères techniques au niveau européen sur la base desquels le CSR peut élaborer et adopter des mesures techniques d'harmonisation.

### 3. La proposition de directive

3.1 Afin de supprimer l'affectation de la bande de fréquence 900 MHz au GSM dans les États membres de l'UE introduite par la directive 87/372 CEE du 25 juin 1987 sur les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté, cette directive devrait être abrogée par l'adoption à cet effet par le Parlement européen et le Conseil d'une directive spécifique.

3.2 Cela est nécessaire si l'on veut contribuer au succès de l'initiative <sup>(7)</sup> *i-2010 — Une société de l'information européenne pour la croissance et l'emploi* et pour parvenir à une concurrence accrue à travers l'utilisation de la bande de fréquence 900 MHz pour d'autres technologies, afin d'offrir aux utilisateurs la plus grande liberté de choix possible.

3.3 Conformément aux dispositions de la décision n° 676/2002/CE, la Commission a confié à la CEPT un mandat pour fixer des conditions techniques moins restrictives. Aux termes de ce mandat, des conditions ont été établies sur la base du principe selon lequel la bande 900 MHz peut coexister avec la technologie GSM et UMTS et être totalement compatible avec celles-ci. D'autres mandats peuvent être confiés dans le but de démontrer la compatibilité d'autres technologies avec le GSM, afin d'ouvrir encore davantage cette bande de fréquence.

### 4. Observations générales

4.1 Le CESE accueille favorablement la forme de la proposition de directive de la Commission et estime qu'elle est appropriée du point de vue législatif. La proposition fait partie du processus de mise à jour et de simplification de l'*acquis* communautaire que le CESE a soutenu dans ses avis.

4.1.1 La riche jurisprudence de la Cour de justice européenne a établi que les actes contraignants du droit institutionnel ne peuvent être modifiés ou abrogés que par des actes ultérieurs de même nature. L'adoption d'une directive spécifique abrogeant la directive 87/372/CEE est par conséquent tout à fait justifiée.

4.2 Le contexte juridique de la proposition semble également justifier son adoption pour plusieurs raisons.

4.3 L'évolution du marché dans l'industrie des télécommunications plaide en faveur de l'introduction de nouvelles technologies numériques qui coexisteraient avec le GSM en utilisant la bande de fréquence 900 MHz, et en tirant bénéfice de l'utilisation à moindre coût des services liés à la voix, aux données et aux services multimédias dans les zones rurales ou peu peuplées.

4.4 Le Comité se félicite du fait que l'utilisation de cette technologie aura un coût environnemental réduit dans la mesure où elle pourra fonctionner avec moins de stations de base.

4.5 Ces nouvelles technologies telles que l'UMTS ont également créé un marché paneuropéen pour les services connexes.

4.6 Le soin avec lequel la Commission a élaboré cette directive mérite également d'être souligné: en effet, la proposition s'accompagne d'autres mesures telles que des plans pour préparer les mesures techniques d'harmonisation afin de maintenir l'utilisation par les services GSM de la bande 900 MHz ainsi que le recours aux dispositions en matière de comitologie prévues dans le cadre de la décision sur le spectre radioélectrique afin de pouvoir réagir rapidement au progrès technologique et d'introduire une nouvelle législation harmonisée au niveau de l'UE.

4.7 L'abrogation nécessaire de la directive susmentionnée aussi bien que l'introduction future de nouvelles conditions d'exploitation du spectre radioélectrique dans les États membres sont en accord avec le principe de subsidiarité dès lors qu'elles sont circonscrites à un objectif spécifique, celui d'assurer une utilisation satisfaisante de la bande de fréquence 900 MHz, et qu'elles ne portent pas préjudice aux pouvoirs de décision nationaux pour ce qui est de l'utilisation de cette bande par d'autres services supplémentaires ni à l'octroi des droits d'utilisation du spectre radioélectrique par les États.

4.8 Les mesures proposées ou prévues par la Commission sont neutres en ce qui concerne les technologies et les services utilisés dans le spectre radioélectrique, ce qui en permet une utilisation encore plus souple et plus efficace.

4.9 La gestion du spectre radioélectrique doit obéir aux principes généraux de neutralité technologique, de neutralité du service, de flexibilité et de transparence, de préservation de la diversité linguistique, de liberté d'expression et de pluralité dans les médias, sans oublier la nécessité de tenir compte des besoins techniques, sociaux et politiques de tous les États membres.

4.10 Le CESE estime qu'une utilisation efficace du spectre radioélectrique est cruciale pour garantir l'accès à différents fournisseurs de services potentiels et qu'elle est par conséquent un facteur clé de la croissance, de la productivité et du développement de l'industrie européenne, en accord avec la stratégie Lisbonne, tout en permettant d'élargir le choix du consommateur.

4.11 La proposition pourrait bénéficier aux citoyens européens, entre autres, en réduisant les obstacles au développement des technologies avancées de communications mobiles, en surmontant la fracture numérique géographique, en promouvant la cohésion sociale et territoriale, en augmentant la qualité des services qui pourront être fournis à moindre coût, en réduisant le nombre de stations de bases nécessaires grâce à l'utilisation de fréquences plus basses, avec le bénéfice qui en découlera pour l'environnement et en garantissant une protection continue de la santé contre les champs électromagnétiques, etc.

4.12 Le CESE estime néanmoins que les mesures communautaires prévues pourraient être complétées par l'introduction d'un éventail de mesures de nature et de portée différentes.

<sup>(7)</sup> COM(2005) 229 final.

4.12.1 Tout d'abord, d'un point de vue plus général de politique législative, une fois adoptée la législation proposée, les allocations budgétaires devraient être conformes aux dispositions de la communication de la Commission COM(2006) 129 en vue de faciliter le cas échéant la création des infrastructures nécessaires dans les États membres qui n'ont pas de réseau approprié de stations de base. Cela doit toutefois se faire sans préjudice du soin particulier à apporter à la protection de l'environnement, de sorte que ces mesures n'induisent pas un coût lié à l'impact sur l'environnement.

4.12.2 Ensuite, la législation communautaire actuelle sur les marchés publics et les concessions doit être adaptée afin de garantir que toutes les concessions accordées par les États membres pour l'utilisation du spectre radioélectrique remplissent les conditions de transparence, de non-discrimination et de défense de l'intérêt général.

4.12.3 Enfin, les décisions prises dans le cadre de la comitologie qui complètent les aspects juridiques de l'utilisation du spectre radioélectrique paneuropéen doivent comporter des dispositions de nature à garantir l'application générale de la

législation communautaire sur l'accessibilité des contenus électroniques. Plus précisément, ces décisions devraient concerner le plein exercice des droits en la matière des personnes handicapées, âgées et des citoyens peu ou pas formés aux technologies numériques, si l'on veut bien mettre à profit les progrès du numérique, conformément aux dispositions de la communication de la Commission COM(2007) 694

4.12.4 À cette fin, toute une série de mesures d'incitation, à déterminer en temps voulu, pourraient être envisagées afin d'encourager le secteur des télécommunications et les autorités des États membres, en particulier aux niveaux régional et local, à contribuer à un accès généralisé des citoyens à tout progrès technologique. En Europe, 43 pays, dont les États membres, coordonnent l'utilisation du spectre radioélectrique dans le cadre de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT) et de son sous-comité, le Comité européen de radiocommunications (CER)

4.13 Il semblerait que les nouvelles conditions techniques puissent être créées sans surplus de charge financière ou administrative au niveau communautaire, national ou régional.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie**

COM(2007) 386 final

(2008/C 151/09)

Le 5 juillet 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie»

Le 25 septembre 2007, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 17 janvier 2008), de nommer M. IOZIA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

**1. Synthèse des observations et des recommandations du CESE**

1.1 Le Comité économique et social européen porte un jugement positif sur l'initiative de la Commission visant à élaborer une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie.

1.2 Le CESE considère que cette charte représente une première étape en vue de développer et rendre effectifs les droits des consommateurs, dont le respect, comme l'observe justement la Commission, ne peut être garanti s'ils sont laissés aux seuls mécanismes du marché.

1.3 Le CESE considère qu'il convient d'éviter autant que possible l'adoption d'actes non contraignants. En accord avec la résolution du Parlement européen, il estime qu'une forme juridique obligatoire est nécessaire pour garantir les droits des citoyens et que les mesures juridiques non contraignantes ne permettent pas de réaliser entièrement les objectifs poursuivis. En ce qui concerne les droits des passagers, la Commission a estimé nécessaire d'adopter un règlement (CE) n°261/2004 du 11 février 2004). Il n'y a donc pas de raison que les droits des consommateurs d'énergie soient traités dans un document sans force contraignante.

1.4 Le CESE recommande à la Commission de mettre sans tarder à l'étude, en plus des modifications proposées aux

directives en cours d'approbation, l'intégration de la charte dans un règlement relatif aux droits des consommateurs européens d'énergie.

1.5 Le CESE considère que les droits garantis par les directives doivent s'appliquer à tous les utilisateurs finals, notamment aux particuliers et aux petites et moyennes entreprises. La directive «Électricité» 2003/54/CE laisse aux États membres le choix de garantir aux petites entreprises (c'est-à-dire celles employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros) le service universel, c'est-à-dire le droit d'être approvisionnées en électricité d'une qualité bien définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents.

1.6 Le CESE est d'avis que cette inégalité de traitement ne se justifie absolument pas et que le droit au service universel doit être reconnu au moins aux petites et moyennes entreprises sur tout le territoire de l'Union. Dans ce but, compte tenu du fait que le troisième paquet énergie actuellement à l'examen au CESE modifie la directive «Électricité» 2003/54/CE, le Comité recommande vivement à la Commission de modifier l'art. 2 en ce sens, ou d'inclure les clients non résidentiels parmi les destinataires de la charte des droits.

1.7 Le CESE considère indispensable que le terme «consommateur» désigne le consommateur final, c'est-à-dire le client de l'entreprise distributrice. Le changement de terminologie entre la communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe», qui mentionne justement la charte des droits du client, et la proposition à l'examen d'une charte des droits des consommateurs d'énergie, engendre de l'incertitude et de l'incompréhension. L'intérêt que peut avoir la petite et moyenne entreprise ou un commerce à bénéficier de la garantie d'une fourniture constante d'énergie suffisante pour les activités de production, mérite que l'on y attache autant d'importance, notamment dans les régions classées «de convergence» et «de cohésion».

1.8 La garantie du service universel, étendue aux petites et moyennes entreprises, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et courant un risque de «pauvreté énergétique», la cohésion économique, sociale et territoriale, la liberté contractuelle, le droit à l'information, le droit à un raccordement rapide, à disposer de contrats clairs, de prix raisonnables, comparables et transparents entre les différents fournisseurs, la garantie d'une fourniture en continu, la connaissance des sources énergétiques utilisées, représentent des acquis de très grande importance et la Commission a observé à juste titre que laissé à lui-même, le marché ne peut être l'expression de ce niveau de «conscience» sociale, environnementale et économique. Le CESE soutient avec conviction toutes les initiatives allant dans ce sens avec simplicité et efficacité, et engage la Commission à avoir recours à l'ensemble des instruments les plus adaptés.

1.9 Le CESE recommande de considérer l'opportunité d'insérer dans le cadre du troisième paquet énergie des modifications supplémentaires à l'annexe A de la directive «Électricité», en plus des trois modifications déjà prévues.

1.10 Le CESE avait suggéré dès 2001 la transformation du «Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz» (ERGEG) en une Agence. Il se félicite que la Commission ait maintenant mis en œuvre cette proposition dans le cadre du «troisième paquet énergie» et souhaite que les futures tâches de l'Agence comprennent également une mission

de contrôle de la bonne application des droits des consommateurs, et notamment de la protection des consommateurs vulnérables. Le CESE est favorable à l'implication des associations de consommateurs, des petites et moyennes entreprises, de l'industrie de ce secteur et des organisations syndicales, en vue de valoriser la coopération et la responsabilité partagée, comme cela a déjà été fait dans le secteur du transport. Une table ronde européenne, qui confère à l'Agence des pouvoirs d'intervention et de régulation des rapports entre producteurs et utilisateurs finals, peut contribuer de manière significative à atteindre les objectifs fixés. Les régulateurs nationaux auraient pour mission de surveiller les marchés pour ce qui relève de leur compétence.

1.11 Le CESE soutient les propositions de la Commission contenues dans l'annexe de la communication; si elles étaient mises en œuvre de manière efficace, elles pourraient renforcer les droits des consommateurs. Le Comité observe notamment qu'il faut garantir effectivement les droits de service public et de service universel, en identifiant le fournisseur de dernier recours pouvant intervenir en cas de difficultés dans la distribution de l'énergie par le fournisseur de confiance.

1.12 Règles égales pour le marché unique en matière de contrats: transparence, modalités d'exécution, gestion claire et gratuite des litiges et indemnisations devraient s'appliquer de manière homogène afin de favoriser la mobilité transfrontalière des consommateurs et de rendre le marché européen accessible également aux consommateurs finals.

1.13 Prix raisonnables, transparents et comparables. Factures claires et complètes reprenant des informations utiles pour les consommateurs sur les sources d'énergie utilisées pour la production d'électricité, sur les rejets de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) et d'autres gaz à effet de serre, et sur les conseils en matière d'économie d'énergie, qui doivent être conformes aux politiques communautaires.

1.14 La liberté de choisir son fournisseur, de le remplacer dans de brefs délais et gratuitement, l'application d'une limite à la durée minimale des contrats, constituent des droits liés à la réalisation complète du marché.

1.15 Informations. Elles doivent être fiables, complètes et compréhensibles en ce qui concerne les conditions d'accès, d'utilisation, de tarification, de prix et leurs modifications.

1.16 En matière de plaintes, il y a lieu d'opter fermement pour une résolution extrajudiciaire des litiges, en appliquant les recommandations de la Commission n° 98/257 et n° 2001/310.

1.17 Il convient de développer et de rendre effectif le droit d'être représenté, par l'intermédiaire des associations de consommateurs. Une table ronde, mise en place auprès de l'Agence en voie de création, pourrait constituer le moyen de convier l'ensemble des parties prenantes et de trouver les solutions les plus adaptées pour garantir effectivement les droits des consommateurs.

1.18 La pauvreté énergétique signifie être exclu d'une vie digne. Il y a lieu d'harmoniser la définition de consommateur vulnérable ainsi que les mesures adoptées en sa faveur, en évitant d'interrompre l'approvisionnement grâce à une garantie de fourniture minimum, mais également par la distribution gratuite d'énergie. Le principe de responsabilité devrait toujours être préservé.

1.19 Les pratiques commerciales déloyales doivent être combattues efficacement, en actualisant les dispositions prévues à l'annexe 1 de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005. D'autres pratiques déloyales pourraient être identifiées par voie réglementaire, plutôt que par une modification de la directive.

1.20 En plus des neuf thèmes rappelés par la Commission, le CESE suggère de prendre en considération ceux que l'on peut dégager de certaines chartes des droits déjà souscrites par des entreprises de fourniture d'énergie et des associations de consommateurs, comme cela s'est fait par exemple dans certains États de l'Union: le droit au respect du temps du consommateur, le droit à la participation et à la représentation, le droit à la qualité et à la sécurité, le droit au meilleur tarif, c'est-à-dire le plus adapté au profil du consommateur, le droit au versement de dommages et intérêts et à une procédure de conciliation rapide permettant de régler le litige.

## 2. Introduction. Le document de la Commission

2.1 La Commission avait déjà annoncé dans ses communications du 10 janvier 2007 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> son intention d'adopter une charte des droits des «clients» des sociétés de fourniture de gaz et d'énergie. Cette idée avait été approuvée par le Conseil de printemps des 8 et 9 mars, qui demandait «une meilleure protection du consommateur, notamment grâce à l'élaboration d'une charte du client dans le domaine de l'énergie».

2.2 En reconnaissant que les mécanismes du marché ne peuvent à eux seuls garantir le respect des intérêts des consommateurs, la Commission souligne que les directives existantes prévoient déjà des obligations de service public et garantissent les droits des consommateurs; des actions se profilent sur le suivi de la mise en œuvre et du respect «réel» des droits des consommateurs au niveau national, et sur le renforcement et l'extension de ces droits.

2.3 L'ouverture totale des marchés européens de l'énergie et du gaz le 1<sup>er</sup> juillet 2007 représente une occasion favorable pour lancer une campagne d'information adaptée destinée aux citoyens, avec la participation des organisations des consommateurs, sur les avantages pouvant découler de la possibilité de choisir son fournisseur, tout en continuant à bénéficier des mêmes droits.

2.4 **L'énergie est un bien essentiel pour chaque citoyen européen.** L'amélioration de la protection et le renforcement des intérêts des consommateurs, au même titre que les intérêts des entreprises, constituent un prérequis pour un marché intérieur qui fonctionne bien.

2.5 **La législation européenne existante exige déjà le respect d'obligations de service public**, qui constituent une condition incontournable de la législation en matière d'énergie. La priorité accordée au principe du développement durable, la protection de l'environnement, des consommateurs et des secteurs les plus vulnérables de la société, c'est-à-dire les obligations de service public, constituent un complément nécessaire à la concurrence. «Des obligations de service public et de service universel bien ciblées pour les consommateurs d'énergie doivent rester au centre du processus d'ouverture du marché».

2.6 **L'Union européenne doit aller plus loin dans la lutte contre la «pauvreté énergétique».** Les prix de plus en plus élevés des combustibles sur les marchés internationaux se répercutent sur le coût de l'énergie, créant ainsi des difficultés de plus en plus sérieuses aux couches les plus vulnérables de la société européenne. Les États membres ne se sont pas suffisamment intéressés à ce thème, et seulement cinq d'entre eux disposent d'un tarif social par défaut. La future charte devra fixer des moyens efficaces pour protéger les consommateurs les plus vulnérables.

2.7 **Les principaux objectifs.** Les quatre objectifs préalablement proposés par la Commission sont réaffirmés <sup>(3)</sup>:

- contribuer à l'établissement de régimes d'aide pour permettre aux citoyens les plus vulnérables de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie.
- améliorer le niveau minimal d'information dont disposent les citoyens pour les aider à choisir entre les fournisseurs et entre les possibilités d'approvisionnement.
- réduire les formalités à remplir lorsqu'un client souhaite changer de fournisseur.
- protéger les clients des pratiques de vente déloyales.

2.8 La future charte européenne des droits des consommateurs d'énergie ne sera pas un document juridique contraignant, mais elle devrait contenir:

- a) la législation communautaire existante qui confère des droits aux consommateurs et impose des obligations aux fournisseurs d'énergie;
- b) les éléments qui devraient éventuellement être pris en compte par les autorités des États membres (gouvernements ou autorités de régulation) dans la mise en œuvre et l'application de cette législation;
- c) les éléments qui pourraient compléter les droits existants et qui relèvent de la responsabilité des États membres;
- d) les éléments qui pourraient compléter les droits existants et qui pourraient être réalisés au moyen de l'autorégulation par des parties prenantes privées, à savoir l'industrie et les représentants des consommateurs.

2.9 Neuf points essentiels ont été identifiés, qui constitueront l'argumentaire de la charte:

- connexion
- contrats
- prix, tarifs et suivi
- libre choix du fournisseur
- information
- plaintes
- représentation
- mesures sociales
- pratiques commerciales déloyales.

2.10 Selon le principe de la «responsabilité partagée», toutes les parties concernées, à savoir la Communauté, les États membres, l'industrie de l'énergie, représentée par tous les partenaires sociaux, et les représentants des consommateurs, doivent contribuer au succès de la politique de l'énergie pour les citoyens.

<sup>(1)</sup> Une politique de l'énergie pour l'Europe COM(2007) 12 final.

<sup>(2)</sup> Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité COM(2006) 841 final.

<sup>(3)</sup> Une politique de l'énergie pour l'Europe COM(2007) 12 p.10

2.11 Pour chaque point essentiel, l'annexe énumère la législation en vigueur à l'heure actuelle et les initiatives qui pourraient être prises par la Commission, par les États membres ou au moyen d'accords entre les parties concernées ou de codes d'autorégulation.

### 3. Observations générales

3.1 Le CESE entend aborder les questions suivantes: le cadre juridique, les destinataires de la charte, l'efficacité et la proportionnalité de la proposition de la Commission et l'utilité d'autres instruments possibles, le rôle de l'Agence et des instances nationales de régulation, les autres propositions ou initiatives à caractère général ou spécifique.

#### *Le cadre juridique*

3.2 L'article 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit, en matière de protection du consommateur, qu'«un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union». Cet article reprend l'article 153 du traité qui confère à la Communauté la mission d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, ainsi que de promouvoir leur droit à l'information et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. Par ailleurs, les exigences de la protection des consommateurs doivent être prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques ou actions de la Communauté.

3.2.1 Dans le traité d'Amsterdam, qui reformule l'ancien article 129 A des traités pour parvenir à l'énoncé actuel de l'art. 153, la compétence de la Communauté en matière de protection des consommateurs a été garantie de manière définitive <sup>(4)</sup>.

3.2.2 Le CESE évalue de manière positive le choix préconisé par la Commission de renforcer les droits des consommateurs et de réunir tant les mesures prévues actuellement par l'ordre juridique communautaire <sup>(5)</sup>, que les propositions de futures initiatives à prendre aux différents échelons pour une charte des droits des consommateurs.

<sup>(4)</sup> Le traité d'Amsterdam du 4 octobre 1997 reformule le texte précédent qui, en matière de protection des consommateurs, attribuait à la Commission seulement des fonctions de coordination résiduelles par rapport à la compétence des États membres.

<sup>(5)</sup> Annexe A de la directive «Électricité» et de la directive «Gaz». La directive du Conseil 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. L'article 3, paragraphes 3, 5 et 6 de la directive «Électricité». L'article 3, paragraphe 3 de la directive «Gaz». L'article 13, paragraphes 1 et 2 de la directive 2006/32/CE du 4 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique. Recommandation de la Commission 98/257/CE concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. Recommandation de la Commission 2001/310/CE relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation. Directive 98/27/CE du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs. Directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs.

3.2.2.1 Le Comité observe cependant que les différentes formes de protection des consommateurs adoptées par les États membres ne permettent pas jusqu'à présent de considérer les dispositions des directives en vigueur comme des droits bien établis et reconnus universellement. La nature non contraignante déclarée de la charte, qui allie un caractère obligatoire dans certaines matières et des possibilités d'autorégulation et de «persuasion morale» des États membres et des fournisseurs, risque d'engendrer une certaine confusion.

3.2.2.2 Dans la résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 «sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (*soft law*)», il est indiqué dans le considérant X que «lorsque la Communauté détient une compétence législative, mais que la volonté politique semble faire défaut en vue de la présentation d'un texte législatif, le recours à des instruments juridiques non contraignants est susceptible de mettre sous le boisseau les organes législatifs véritablement compétents et risque de bafouer les principes de la démocratie et de l'état de droit, établis à l'article 6 du traité UE, ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, établis à l'article 5 du traité CE, et d'aboutir à ce que la Commission agisse *ultra vires*».

3.2.2.3 Au point 1 de la résolution, qui a été présentée par le membre du Parlement européen Manuel Medina Ortega <sup>(6)</sup>, le Parlement «considère que, dans le cadre communautaire, il convient d'utiliser avec précaution les instruments juridiques non contraignants, ceux-ci étant trop souvent équivoques, inefficaces et susceptibles d'exercer un effet négatif sur la législation communautaire et sur l'équilibre institutionnel, même lorsqu'ils sont prévus par le traité» et au point 8, de manière plus spécifique, il «demande à la Commission d'accorder une attention particulière aux effets qu'ont les instruments juridiques non contraignants sur les consommateurs et à leurs éventuelles voies de recours avant de proposer un acte faisant intervenir de tels instruments».

3.2.3 Le CESE suggère de différencier les «droits» opposables et exigibles et d'autres formes de protection, en effectuant une distinction nette dans la charte future entre les droits actuels et les autres propositions d'initiatives qui seront ou pourront être prises à tous les niveaux et considérées souhaitables mais non contraignantes.

3.2.3.1 Le CESE se demande si, sur la base de l'expérience réalisée jusqu'à présent et qualifiée par la Commission elle-même d'insatisfaisante, et en s'appuyant sur les pouvoirs conférés à la Commission par les traités, il ne faudrait pas envisager plutôt l'élaboration de nouvelles règles, peu nombreuses et claires, afin de renforcer la protection des consommateurs, notamment des plus vulnérables. Le principe de subsidiarité tel que défini par l'art.5 du traité, invoqué maintes fois mal à propos pour s'opposer à des initiatives communautaires, devrait dans ce cas avoir toute sa valeur pour adopter des décisions favorables aux consommateurs, en l'absence de lois nationales efficaces.

#### *Qui sont les consommateurs?*

3.3 Le CESE souligne l'insécurité du cadre juridique de référence en ce qui concerne l'identification des destinataires de la charte et des droits qui y sont liés dans le contexte des différentes réglementations européennes. Dans la communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe» <sup>(7)</sup>, il est affirmé que «la Commission va élaborer une charte du client».

<sup>(6)</sup> Résolution P6\_TA(2007)0366 du 4 septembre 2007.

<sup>(7)</sup> Paragraphe 3.1.7. Document déjà cité.



3.3.1 La directive 2003/54/CE du 26 juin 2003, à l'art. 2 par. 7, définit les «clients»: «les clients grossistes et finals d'électricité», «les clients finals»: «les clients achetant de l'électricité pour leur consommation propre», «les clients résidentiels»: «les clients achetant de l'électricité pour leur propre consommation domestique» et «les clients non résidentiels»: ceux «achetant de l'électricité non destinée à leur usage domestique, cette définition» englobant «les producteurs et les clients grossistes».

3.3.2 La directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, invoquée par la Commission comme source juridique de référence pour les dispositions de la charte relatives au droit du consommateur à avoir des rapports équitables et transparents avec son fournisseur, définit à son art. 2 par. a) le «consommateur» comme «toute personne physique qui, pour les pratiques commerciales relevant de la présente directive, agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale».

3.3.3 Le CESE considère que les droits garantis par les directives doivent s'appliquer à tous les clients finals, notamment aux particuliers et aux petites et moyennes entreprises. La directive «Électricité» laisse aux États membres le choix de garantir aux petites entreprises (c'est-à-dire celles employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros) le service universel, c'est-à-dire le droit d'être approvisionnées en électricité d'une qualité bien définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents.

3.3.4 Le CESE est d'avis que cette inégalité de traitement ne se justifie absolument pas et que le droit au service universel doit être reconnu au moins aux petites et moyennes entreprises sur tout le territoire de l'Union. Dans ce but, compte tenu du fait que le troisième paquet énergie actuellement à l'examen au CESE modifie la directive «Électricité» 2003/54/CE, le Comité recommande vivement à la Commission de modifier l'art. 2 en ce sens, ou d'inclure les clients non résidentiels parmi les destinataires de la charte des droits.

3.3.5 Le CESE considère indispensable que le terme «consommateur» désigne le consommateur final, c'est-à-dire le client de l'entreprise distributrice. Le changement de terminologie entre la communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe», qui mentionne justement la charte des droits du client, et la proposition à l'examen d'une charte des droits des consommateurs d'énergie, engendre de l'incertitude et de l'incompréhension. L'intérêt que peut avoir la petite et moyenne entreprise ou un commerce à bénéficier de la garantie d'une fourniture constante d'énergie suffisante pour les activités de production, mérite que l'on y attache autant d'importance, notamment dans les régions classées «de convergence» et «de cohésion».

#### *L'efficacité et la proportionnalité de la proposition.*

3.4 Le CESE considère que la proposition d'élaborer une charte des droits des consommateurs d'énergie est importante, au vu de l'effet qu'elle peut avoir sur l'opinion publique, dans la mesure où elle lance le débat au lendemain de la libéralisation effective du marché intérieur et renforce la prise de conscience des clients du marché de l'énergie. Cet instrument semble néanmoins insuffisant car, à la différence de ce qui a eu lieu dans le secteur du transport, dans lequel la charte des droits des passagers contient des références claires aux droits et renvoie de

manière tout aussi claire aux dédommagements dus, dans la proposition de la Commission la charte n'aurait pas une valeur contraignante, si ce n'est pour les dispositions déjà prévues par de précédentes directives. Il s'agirait plus d'un document de synthèse que de mesures de renforcement. Les espoirs qu'ont engendrés les déclarations de M. Piebalgs et de M<sup>me</sup> Kuneva, commissaires européens, à l'occasion de la présentation de la charte à l'examen pourraient être déçus.

3.4.1 «Les consommateurs de l'UE s'attendent à ce que nous trouvions une réponse européenne commune aux défis énergétiques et climatiques», a déclaré Andris Piebalgs, membre de la Commission européenne chargé de l'énergie. «Outre la garantie d'un approvisionnement énergétique durable, sûr et concurrentiel, ils s'attendent à ce que l'UE s'emploie à protéger les droits des consommateurs au moment où les marchés de l'énergie s'ouvrent pour offrir un plus grand choix aux consommateurs. C'est là qu'intervient la charte des consommateurs d'énergie.»

3.4.2 «L'ouverture de ces marchés représente à la fois un défi et une opportunité pour les consommateurs européens», a déclaré M<sup>me</sup> Meglena Kuneva, membre de la Commission européenne chargée de la protection des consommateurs. «Ce n'est que lorsque nous aurons réussi à créer un marché transparent et efficace où les droits des consommateurs sont entièrement garantis et les consommateurs informés utilisent leurs connaissances pour tirer profit des offres disponibles que nous pourrions affirmer que nous avons atteint notre objectif.»

3.4.3 Le CESE, tout en souscrivant à la résolution du Parlement européen, considère qu'une forme juridique obligatoire est nécessaire pour garantir les droits des citoyens et que les mesures juridiques non contraignantes (*soft law*) ne permettent pas de mettre en œuvre totalement les objectifs. Dans le cas des droits des passagers, la Commission a considéré qu'il était nécessaire d'élaborer un règlement (CE n°261/2004 du 11 février 2004); l'on ne comprend donc pas pourquoi les droits des consommateurs d'énergie doivent être traités dans un document dépourvu de force contraignante. L'on décide d'adopter une charte parce que les droits actuellement garantis ne sont pas respectés dans la pratique. Les législations nationales de transposition, mis à part quelques exceptions méritoires, sont insuffisantes. La Commission a le pouvoir et la responsabilité d'intervenir mais la préférence est accordée à un instrument non contraignant, bien que l'on soit conscient que le marché, à lui seul, n'est pas en mesure d'apporter des réponses adaptées et suffisantes.

3.4.4 Le rapport de la Commission <sup>(8)</sup> sur l'application du règlement relatif aux droits des passagers, invite à la réflexion. Selon celui-ci, il ne fait aucun doute qu'après plus de deux ans d'application du règlement (CE) n°261/2004, des progrès ont été réalisés, mais des améliorations significatives sont nécessaires en vue d'un respect plus uniforme des règles par les compagnies aériennes et d'une application plus cohérente de celles-ci par les États membres. Contrairement à la situation antérieure, les passagers bloqués ont maintenant des droits bien définis mais ils se trouvent trop souvent en position de faiblesse face aux compagnies aériennes. Bien qu'en présence d'obligations ayant un caractère contraignant, il est évident que les compagnies aériennes n'obtempèrent pas aux dispositions de la directive. Pourquoi les entreprises de fourniture de gaz et d'électricité devraient-elles s'y soumettre, en présence d'une charte non contraignante ?

<sup>(8)</sup> 4.4.2007 COM(2007) 168 final.

3.4.5 Sur la base des expériences réalisées dans le passé dans ce secteur et dans d'autres secteurs de la vie économique, le CESE considère opportun de recommander l'adoption de mesures législatives qui garantissent pleinement les droits des consommateurs. La proportionnalité d'une proposition se base sur le rapport qu'elle entretient avec les objectifs à atteindre et sur la nécessité d'actes réglementaires. Dans le cas d'espèce, bien qu'elle dispose des pouvoirs nécessaires pour intervenir par voie réglementaire, la Commission préfère adopter une approche différente. Le CESE estime que le choix de l'instrument est objectivement inapproprié pour atteindre les objectifs énoncés. La charte peut constituer seulement une première étape, mais l'engagement du législateur européen doit tendre vers le renforcement effectif des droits.

3.4.6 La garantie du service universel, étendue aux petites et moyennes entreprises, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et courant un risque de «pauvreté énergétique», la cohésion économique, sociale et territoriale, la liberté contractuelle, le droit à l'information, le droit à un raccordement rapide, à disposer de contrats clairs, de prix raisonnables, comparables et transparents entre différents fournisseurs, la garantie d'une fourniture en continu, la connaissance des sources énergétiques utilisées, représentent des acquis de très grande importance et la Commission a observé à juste titre que laissé à lui-même, le marché ne peut être l'expression de ce niveau de «conscience» sociale, environnementale et économique. Le CESE soutient avec conviction toutes les initiatives allant dans ce sens avec simplicité et efficacité, et engage la Commission à avoir recours à l'ensemble des instruments les plus adaptés.

#### *Le rôle de l'Agence et des régulateurs nationaux*

3.5 Le CESE accueille favorablement la proposition de règlement contenue dans le troisième paquet énergie et qui prévoit la création d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie<sup>(9)</sup>. Dans son avis du 17 octobre 2001 sur le deuxième paquet énergie<sup>(10)</sup>, le Comité avait suggéré d'inviter «... la Commission à envisager, au vu de l'expérience acquise par ledit Conseil» des régulateurs européens de l'énergie (CEER), «la possibilité de transformer cet organe en une Agence européenne ou en un organisme similaire compétent dans les matières relatives au transport international d'électricité et de gaz naturel». Le fait d'avoir proposé avec une telle avance la création de cette Agence constitue un motif de satisfaction pour le Comité.

3.5.1 La communication de la Commission intitulée «Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité»<sup>(11)</sup> anticipe le renforcement des directives relatives aux pouvoirs des régulateurs nationaux. Au paragraphe 2.2.1, «la Commission considère que les régulateurs nécessitent d'importants pouvoirs ex ante dans les secteurs suivants...vii) la protection des consommateurs, y compris les contrôles des prix pour l'utilisateur final». Malheureusement les documents relatifs au troisième paquet énergie ne mentionnent aucunement ce «renforcement». Certaines compétences des autorités de régulation sont effectivement renforcées dans le nouveau chapitre VII bis de la nouvelle directive «Énergie» et il est demandé à l'autorité de régulation d'assurer un service universel et public de grande qualité dans le secteur de l'électricité» (et du gaz) «dans un souci de protection des clients vulnérables, en veillant à l'effectivité des mesures de protection des consommateurs énoncées à l'annexe A», mais ces missions étaient déjà confiées à presque toutes les autorités de régulation.

<sup>(9)</sup> 19.9.2007 COM(2007) 530 final.

<sup>(10)</sup> JO C 36/10 du 8.2.2002 (rapporteur. M. Hernández Battaller)

<sup>(11)</sup> 10.1.2007 COM(2006) 841 final.

3.5.2 Dans la nouvelle directive Énergie, la Commission propose également une modification de l'annexe A, à laquelle sont ajoutés trois alinéas, le premier portant sur le droit de disposer des données de consommation, le deuxième sur le droit à être informé de la consommation mensuelle et des coûts s'y rapportant et le troisième sur le droit de changer de fournisseur à tout moment de l'année. Le CESE est favorable à cette proposition, mais étant donné que la Commission avait la possibilité de mettre en place des initiatives plus significatives, il se demande pourquoi elle n'a pas eu recours à l'outil essentiel que représente la révision d'une directive pour renforcer, comme elle le souhaite, les droits des consommateurs.

3.5.2.1 La proposition de la Commission visant à modifier l'art. 3, auquel elle suggère d'ajouter un nouveau paragraphe 10, qui soumet à la procédure de comitologie certains éléments de la réglementation, pourrait constituer l'outil approprié pour renforcer les droits des consommateurs; en effet, les décisions des comités, pour les matières qui leur sont confiées, sont immédiatement opérationnelles. Le CESE recommande aux institutions européennes d'approuver ce point de la proposition de la Commission.

3.5.2.2 L'annexe à la communication intitulée «Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» identifie également, en plus des droits existants (difficilement exigibles), quelques possibilités futures de nouveaux droits. L'inclusion de ces propositions dans l'annexe A serait une première avancée vers leur caractère obligatoire et préparerait le terrain en vue de l'adoption d'un règlement spécifique de protection des droits des consommateurs finals.

3.5.3 Le CESE considère que l'Agence européenne devrait avoir également parmi ses futures tâches une mission de surveillance du respect des droits des consommateurs. Il conviendrait de prévoir sur cette question une implication des associations de consommateurs, des petites et moyennes entreprises, de l'industrie de ce secteur et des organisations syndicales, en vue de valoriser la coopération et la responsabilité partagée, comme cela s'est déjà produit dans le secteur du transport. Il s'agirait d'une table ronde européenne, confiant à l'Agence des pouvoirs d'intervention et de régulation des rapports entre producteurs et utilisateurs finaux.

3.5.3.1 Dans le schéma institutionnel, l'Agence devra disposer de pouvoirs contraignants dans le cadre de ses compétences. Elle sera composée de représentants des autorités de régulation nationale et sera dotée de comités techniques, avec la participation de tous les régulateurs nationaux. Le CESE souhaite que la protection des consommateurs soit également incluse dans ses compétences et qu'elle puisse tirer profit des services de conseil de la table ronde. Cela permettrait d'intervenir avec une plus grande efficacité en vue de réaliser les objectifs proposés par la Commission grâce à la charte des droits. Dès 2001, le CESE soulignait la nécessité «que ces autorités fonctionnent de manière plus transparente et démocratique, en faisant participer les différents acteurs concernés des marchés de l'électricité et du gaz naturel (consommateurs, travailleurs et entreprises) au processus de prise de décision»<sup>(12)</sup>.

3.5.3.2 Par ailleurs, le régulateur national pourra collaborer activement à la définition d'une stratégie de protection généralisée et aura plus de poids pour faire appliquer les mesures prévues par la législation.

<sup>(12)</sup> Paragraphe 6.7.4.document déjà cité.

#### 4. Observations particulières

4.1 Dans son avis sur la directive Énergie de 2001 <sup>(13)</sup>, le Comité évaluait positivement le fait que la Commission considère la réalisation des objectifs de service public comme un préalable essentiel en la matière et que cela doit s'accompagner de l'adoption de dispositions garantissant un niveau élevé de protection des consommateurs, incluant des dispositions particulières en faveur des plus vulnérables, telles que des mesures sociales assurant à certaines catégories la fourniture d'énergie à un prix équitable. Malheureusement, l'expérience en la matière n'a pas été concluante.

4.2 «Les flux transfrontaliers d'électricité en Europe ont augmenté de manière modeste chaque année depuis l'ouverture du marché. Cependant, en moyenne, seulement 10 % de l'électricité consommée dans l'Union Européenne traverse les frontières des Etats Membres» <sup>(14)</sup>.

4.3 «Les coupures d'électricité de 2003 en Italie et de 2006 dans l'UCTE <sup>(15)</sup> ont montré combien peut être coûteux un incident dans le réseau de transport à l'échelle européenne. Il est donc important que l'accroissement des échanges s'accompagne d'une coordination accrue de la gestion des réseaux et de la construction de nouvelles infrastructures, notamment l'amélioration des lignes existantes, la construction de lignes nouvelles et l'investissement dans d'autres composantes de réseau, le cas échéant. (...) Le marché européen repose de plus en plus sur une notion régionale. Celle-ci a commencé par se développer naturellement, d'après les réalités physiques du réseau. L'approche régionale a ensuite reçu un statut officiel avec l'établissement des régions dans les orientations modifiées relatives à la gestion de la congestion et avec le développement par l'EREGG des initiatives régionales dans le domaine de l'électricité <sup>(16)</sup>».

4.4 Les consommateurs finals sont particulièrement intéressés par la garantie de la fourniture d'énergie. Le rôle croissant des régions dans le domaine de l'énergie devrait être profitable à la distribution et à l'établissement de relations plus étroites, en particulier entre les régions transfrontalières, avec pour conséquence un accroissement significatif des échanges et des flux, ce qui devrait diminuer le risque de congestion.

4.5 Les mesures de protection du consommateur final devraient prévoir le droit à être informé périodiquement sur la quantité d'énergie échangée, la provenance géographique et la source, les émissions de gaz à effet de serre par Kwh, les accords de coopération communautaires et extraeuropéens. Tout le monde sait par exemple que les pays ayant décidé de ne pas utiliser l'énergie nucléaire achètent de l'énergie produite par des centrales nucléaires. Ces informations devraient être communiquées au consommateur, lequel pourrait décider de changer de fournisseur lorsqu'il n'approuve pas la combinaison énergétique de la société qui lui fournit son énergie, tandis qu'aujourd'hui il est sans aucun doute dans l'ignorance des choix de production.

4.6 **Connexion.** La garantie du service universel, de la continuité de l'approvisionnement, de délais fiables de raccordement des utilisateurs sont autant de droit actuellement en vigueur, mais dont l'application se heurte à certaines difficultés. Il faudrait définir un «fournisseur de dernier recours» qui garantisse la fourniture du service en cas d'empêchement du fournisseur.

<sup>(13)</sup> Paragraphes 6.4.2, 6.4.3, cit.

<sup>(14)</sup> Communication de la Commission du 15.5.2007, COM(2007) 250 final — Rapport sur l'expérience acquise dans l'application du règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité

<sup>(15)</sup> "Union pour la coordination du transport de l'électricité" (UCTE). Association regroupant les opérateurs des systèmes de transmission.

<sup>(16)</sup> 15.5.2007, COM(2007) 250 final. Cit.

4.7 **Contrat.** La transparence, les modalités d'exécution, les obligations, les indemnités, l'équité, l'absence de clauses vexatoires ou abusives, une gestion claire et gratuite des litiges, tels sont les droits théoriquement déjà reconnus que tous les États membres devraient avoir inscrits dans les législations nationales de transposition des directives. La réalité est tout autre. La Commission a introduit dans le troisième paquet des modifications à l'annexe A, qui étendent les obligations des entreprises mais qui risquent de rester lettre morte, en l'absence d'un système efficace de sanctions, tant au niveau européen qu'au niveau national, à quelques rares exceptions près. Or des règles uniformes dans l'ensemble de l'Union, garanties par le seul instrument du règlement, comme dans le cas des droits des passagers, seraient particulièrement nécessaires dans ce domaine.

4.8 **Prix, tarifs et surveillance.** Transparence, prix raisonnables, comparabilité, pluralité des modes de paiement, généralisation des compteurs intelligents, factures claires et compréhensibles, basées sur la consommation réelle. Pour le CESE, il est extrêmement important que les factures énergétiques indiquent clairement les composantes du coût de la production d'énergie (achat de carburant, distribution, entretien, amortissements, taxes et accises, main-d'œuvre, frais généraux), les sources (énergies fossiles, hydroélectrique, renouvelables, nucléaire, cogénération), les émissions de CO<sub>2</sub>, les économies d'énergie réalisées, une comparaison avec les consommations antérieures et avec la moyenne de consommation d'autres utilisateurs présentant le même profil. Un tel instrument d'information devrait inciter le consommateur à envisager la nécessité d'adopter un comportement orienté vers la réalisation d'économies d'énergie. La facture (qui devrait être mensuelle selon une proposition récente de la Commission) représente l'instrument de communication entre le fournisseur et le consommateur et peut servir à véhiculer un ensemble de messages «positifs» qui valorisent les politiques européennes.

4.9 **Libre choix du fournisseur.** Possibilité de changer de fournisseur à tout moment de l'année et gratuitement, tout en conservant l'intégralité de ses droits. Il faudrait prévoir une garantie d'exécution du changement dans des délais définis. Les dispositions contractuelles prévoient parfois une durée de contrat minimum. Le CESE est d'avis qu'en présence d'une telle clause, il faudrait prévoir de plafonner la durée minimum des contrats, afin de ne pas contourner le droit au libre choix du fournisseur par des durées minimales exagérément longues et des pénalités importantes.

4.10 **Information.** Le consommateur doit recevoir des informations véridiques, complètes et compréhensibles concernant les conditions d'accès, d'utilisation, les tarifs et les prix et leurs modifications. Les droits des consommateurs doivent être communiqués en ce qui concerne les obligations de service public et les modalités de garantie du service universel, notamment la qualité et la continuité de la fourniture d'électricité ou de gaz, les indemnités en cas de non-respect de ces droits, les modalités d'accès à des mécanismes de règlement des litiges gratuits ou à coûts très modiques, afin que tous puissent bénéficier des mêmes droits. Chaque fournisseur devrait communiquer tous les ans ou dès l'implantation d'un nouveau fournisseur la liste des opérateurs actifs dans la région. Les fournisseurs devraient également transmettre à leurs clients les mesures financières, fiscales et réglementaires prises à l'appui des initiatives d'amélioration de l'efficacité énergétique et faire des propositions concrètes pour la réalisation d'économies dans la consommation d'électricité et de gaz.

4.11 **Plaintes.** En 1998, la Commissaire Bonino s'est beaucoup engagée en faveur de la défense des droits des consommateurs et la Commission a adopté une recommandation<sup>(17)</sup> concernant les organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. En 2001<sup>(18)</sup>, cette recommandation a été complétée par une autre recommandation visant à en étendre le champ d'application. S'agissant des droits des consommateurs d'énergie, les plaintes devraient d'abord s'orienter vers une résolution extrajudiciaire, à même de protéger le consommateur efficacement, à coûts très bas et à brève échéance, pour autant que soient garanties l'impartialité de l'organisme, l'efficacité de la procédure, la publicité et la transparence. La portée du contentieux en matière de fourniture d'énergie est telle qu'il serait disproportionné de devoir supporter les délais et les coûts d'une procédure judiciaire.

4.12 **Représentation.** Bien qu'il soit reconnu par la législation européenne, le droit de représentation des organisations de consommateurs rencontre des difficultés dans son application effective. L'absence d'un dispositif juridique communautaire encadrant les actions collectives, y compris en ce qui concerne les services ou les activités économiques transfrontalières, restreint encore ce droit à mener des actions en cessation auprès des tribunaux. La création de l'Agence européenne devrait permettre de concrétiser ce droit ainsi que la possibilité d'instituer une table ronde permanente entre toutes les parties prenantes, comme c'est le cas par exemple avec l'application de la directive relative aux «Machines» dans le secteur des transports. Celle-ci prévoit l'intervention de représentants des partenaires sociaux et des consommateurs, appelés à assister les organes communautaires dans l'analyse des propositions. De manière analogue, dans les États membres, une table ronde permanente devrait être mise en place et consultée par le régulateur national.

4.13 **Mesures sociales.** Le Comité est très sensible aux problèmes de la pauvreté énergétique et estime qu'il conviendrait d'exclure l'interruption de la fourniture en cas de précarité. Le CESE a déclaré dans un avis récent<sup>(19)</sup>: «Une politique énergétique européenne doit être supportable par toutes les couches sociales, sans engendrer des disparités de traitement pour l'accès aux services offerts par les entreprises distributrices d'énergie.» Le CESE n'est pas favorable à la fourniture gratuite d'énergie, car elle n'incite pas adopter un comportement vertueux en matière d'économies d'énergie, mais il considère que c'est à la fiscalité générale de se charger de ce problème. Le contrat de service public devrait prévoir la fourniture d'un certain volume d'électricité et de gaz à prix coûtant, afin de répondre aux besoins des consommateurs les plus vulnérables, auxquels cette énergie doit être fournie en quantité suffisante et à des prix qu'ils peuvent assumer. Le principe de responsabilité devrait être préservé en toutes circonstances. Il convient en tout état de cause que la définition du consommateur vulnérable et les mesures adoptées

en sa faveur soient uniformes dans toute l'Union, afin de ne discriminer personne et d'éviter les distorsions de concurrence.

4.14 **Pratiques commerciales déloyales.** Le consommateur est protégé des pratiques commerciales trompeuses qui incluent des informations fausses, qui omettent des informations importantes nécessaires à une décision éclairée, qui créent des obstacles et appliquent des charges injustifiées en cas de changement de fournisseur, afin de décourager le consommateur. Le CESE estime qu'il y a lieu de renforcer les droits des consommateurs face à de telles pratiques. L'article 5, paragraphe 5, de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 se réfère à l'annexe I de ladite directive, qui énumère les pratiques réputées déloyales en toutes circonstances, mais ajoute que cette liste ne peut être modifiée qu'au travers d'une révision de la directive. Étant donné que les délais fixés pour la mise à jour de cette liste apparaissent excessivement longs, le règlement qui devrait définir les mesures de protection des consommateurs d'énergie pourrait représenter l'instrument approprié dans lequel inscrire les droits spécifiques des consommateurs d'énergie les protégeant contre les pratiques commerciales déloyales.

## 5. Échange de bonnes pratiques

5.1 Le CESE invite la Commission à examiner certaines chartes des droits des consommateurs adoptées au niveau national entre les organisations de consommateurs et les fournisseurs d'énergie et dans lesquelles les droits reconnus aux clients sont supérieurs à ceux envisagés dans la charte proposée. En Italie par exemple, une charte des droits du consommateur allant plus loin que les propositions de la Commission a été souscrite entre l'ADOC, une organisation de consommateurs, et «La 220 s.p.a.», un grossiste du marché de l'électricité engagé depuis des années sur le front de la responsabilité sociale. Sont par exemple prévus le droit au respect du temps du consommateur, le droit à la participation et à la représentation, le droit à la qualité et à la sécurité, le droit au meilleur tarif, le droit à l'indemnisation des dommages et une procédure de conciliation rapide permettant de régler le litige. Une vérification semestrielle de l'application de la charte, qui est obligatoire pour l'entreprise puisqu'elle est inscrite dans le contrat conclu avec ses clients, assure un contrôle continu.

5.2 Certains régulateurs nationaux sont intervenus dans la gestion des litiges en établissant un système d'obligations, de contrôles et de pénalités visant à réguler la continuité du service de distribution de l'énergie<sup>(20)</sup>. En cas de phénomène de sauts de tension, de coupures ou de micro-coupures de la fourniture d'électricité, il y a indubitablement un non-respect des obligations découlant du contrat de fourniture et dans ce cas, le fournisseur, faute de pouvoir prouver que l'interruption ne lui est pas imputable, est tenu de rembourser des dommages causés<sup>(21)</sup>.

Bruxelles, le 17 janvier 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(17)</sup> 98/257/CE du 30 mars 1998.

<sup>(18)</sup> 2001/310/CE du 4 avril 2001.

<sup>(19)</sup> CESE 1243/2007. Plan d'action pour l'efficacité énergétique (rap. Ioazia), non publié.

<sup>(20)</sup> «Autorità per l'energia e il gas» (Autorité italienne en charge de l'électricité et du gaz), délibération 202/99.

<sup>(21)</sup> Revue Summa 188/ avril 2003, av. Giulio Disegni, p. 22.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (Refonte)»**

COM(2007) 610 *final* — 2007/0219 (COD)

(2008/C 151/10)

Le 14 novembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«*Proposition de directive du Parlement et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (Refonte)*»

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), a décidé par 132 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (Refonte)»**

COM(2007) 737 *final* — 2007/0257 (COD)

(2008/C 151/11)

Le 18 décembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (refonte)*»

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), a décidé par 131 voix pour et 2 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc sur le sport»**COM(2007) 391 *final*

(2008/C 151/12)

Le 11 juillet 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Livre blanc sur le sport»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2007 (rapporteuse: M<sup>me</sup> Erika KOLLER).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

**Le 11 juillet 2007, la Commission européenne a adopté le Livre blanc sur le sport, qui comprend la première analyse globale de la situation du sport en Europe et des problèmes qui y sont liés, ainsi qu'un plan d'action concret.****1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le CESE recommande que les États membres précisent quelles sont les priorités communautaires parmi les missions définies de manière générale dans le livre blanc et le plan d'action qu'il contient. Il conviendrait que cela soit fait conformément au Traité de Lisbonne — dont on espère qu'il entrera en vigueur en 2009 — qui, dans son article 149, met l'accent sur le rôle du sport dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse.

1.2 L'avenir de l'Europe dépend de la santé et de la productivité des Européens. Le CESE se déclare très préoccupé par le fait que des pathologies liées au surpoids et à un mode de vie sédentaire qui touchent l'ensemble de la population commencent également à affecter les jeunes.

1.3 Le CESE recommande que la dimension communautaire d'une part et la dimension multidisciplinaire d'autre part soient prises en compte lors de la conception des nouveaux programmes de promotion du sport comme facteur de santé. Une action conjointe, impliquant plusieurs portefeuilles au niveau communautaire, pourrait influencer positivement l'action fragmentaire des structures gouvernementales nationales.

1.4 Le Comité attire l'attention sur la mise en œuvre de mesures jugées essentielles et qui soient conformes au principe de subsidiarité. Il demande à la Commission de continuer à jouer avec force le rôle de coordination et d'inspiration indispensable à la poursuite du travail nécessaire dans ce domaine.

1.5 Il convient de porter le nombre d'heures d'éducation physique obligatoires à au moins trois heures par semaine, tant dans l'enseignement primaire que secondaire. Le CESE recommande de rendre possible la pratique du sport pendant la formation universitaire et de faire de la participation à des cours d'éducation physique une composante obligatoire des programmes d'enseignement. L'éducation physique et sportive,

dans le primaire et le secondaire comme dans l'enseignement supérieur, doit être accessible à tous les enfants et à tous les jeunes, y compris les enfants et les jeunes handicapés, que cet enseignement soit dispensé à titre individuel ou en groupe. Dans le même temps, il convient de prêter attention aux conditions de l'activité sportive dans les écoles, et plus particulièrement à celles des installations sanitaires à utiliser après ladite activité, lesquelles sont souvent répugnantes et n'incitent guère les jeunes à faire du sport.

1.6 Il importe d'inciter les partenaires sociaux à tous les niveaux à promouvoir l'importance d'avoir un mode de vie sain. Il convient par ailleurs de créer des incitations pour les employeurs afin qu'ils adoptent dans leurs entreprises des mesures de promotion de la santé qui comprennent également des programmes d'activité physique.

1.7 Le Comité recommande la création d'un groupe de travail sur ce thème en vue d'étudier les expériences des différents États membres et d'examiner les options possibles afin d'inclure notamment les personnes handicapées.

1.8 Le CESE estime qu'il serait utile de lancer des campagnes d'information sur les nouvelles possibilités de demande de financement. En effet, les programmes existants n'ont offert à ce jour que des possibilités sporadiques pour le sport. Le Comité demande que les initiatives de sensibilisation s'inscrivent dans une stratégie globale intégrée. L'information ne doit pas cibler exclusivement les jeunes mais bien se fonder sur le constat que le sport est bénéfique pour toutes les tranches d'âge, y compris les personnes handicapées.

1.9 Le CESE recommande qu'une partie spécifique des fonds structurels puisse être consacrée au financement d'équipements — sportifs, de loisirs, multifonctionnels ou de vie en communauté — adéquats. Il relève toutefois que les collectivités locales et régionales ont souvent tendance à privilégier la construction de grands complexes sportifs plutôt que l'équipement d'installations et autres infrastructures destinées à la pratique du sport par les citoyens. Pour cette raison, les fonds structurels doivent encourager en premier lieu l'équipement de ces infrastructures

1.10 Le Comité se félicite que se tienne à nouveau le Forum du sport car il peut constituer une plate-forme utile pour le dialogue entre tous les principaux acteurs concernés et est susceptible de déboucher sur des mesures concrètes en faveur d'une meilleure valorisation du sport.

1.11 Le CESE apprécierait que lui soit donnée la possibilité de participer en tant qu'observateur au Forum du sport. Cela permettrait en effet de faire valoir directement le point de vue de la société civile.

1.12 Le Comité recommande que le groupe de travail en charge du financement du sport étende ses activités à l'examen des dispositions fiscales et de sécurité sociale des États membres liées au sport, ainsi qu'au recensement des meilleures pratiques.

1.13 Le CESE estime nécessaire de lutter contre la criminalité autour des grandes rencontres sportives internationales et nationales en accordant une attention particulière à la protection des mineurs et des femmes.

1.14 Le Comité est d'avis que les dirigeants d'organisations sportives qui bénéficient directement ou indirectement de fonds communautaires, qui alignent des équipes ou des athlètes professionnels dans des compétitions et dont le budget annuel dépasse cinq millions d'euros, devraient, à l'instar de ce qui est exigé des titulaires de charges publiques ou politiques, faire annuellement la preuve de l'origine de leurs revenus et du patrimoine qu'ils ont acquis.

1.15 Le dialogue social ne doit plus se limiter aux sportifs professionnels mais s'étendre aux salles de sport et aux organismes à buts non lucratifs, et concerner également les professions suivantes: professeur de sport et entraîneur sportif, spécialiste scientifique du sport, médecin du sport, kinésithérapeutes, masseurs, etc. Il devrait également s'appliquer à toutes les catégories professionnelles qui tirent du sport un revenu substantiel en tant qu'entraîneur, manager, organisateur, agent, promoteur, commercial, etc. Il importe d'encourager les États membres à rendre le dialogue social effectif également au niveau national, dans tous les domaines du sport.

## 2. Contexte du livre blanc

2.1 Le sport est lié aux aspects les plus divers de notre société: l'enseignement, la culture, l'économie et la libre concurrence, la libre circulation des personnes et des biens, les droits de l'homme et la santé publique. Il ne fait aucun doute qu'au-delà de son intérêt économique, le sport revêt une importance cruciale pour la société pour une foule d'autres raisons.

2.2 Les clubs de sport ont connu de grands changements au cours de ces dernières décennies. Ils ont perdu de plus en plus leur caractère national et amateur, et nombre d'entre eux fonctionnent aujourd'hui comme des entreprises. Les dispositions du marché unique européen valent donc également pour eux.

2.3 L'Union européenne ne dispose à l'heure actuelle encore d'aucune compétence juridique directe en matière de sport. Les effets juridiques qui touchent le sport ne découlent que du droit européen dérivé — par exemple la jurisprudence — ou sont liés aux applications directes des dispositions de droit primaire applicables aussi dans le domaine du sport.

2.4 S'il n'existait aucune stratégie en matière de sport avant la publication du livre blanc, le sport a cependant toujours été présent dans les différentes politiques européennes. Le Traité d'Amsterdam de 1997 faisait déjà référence au sport. Plus tard, dans le Rapport d'Helsinki sur le sport publié en 1999, la Commission européenne présentait une série de mesures visant à renforcer le rôle social et éducatif du sport. Chacun de ces documents insistait sur la valeur sociale, sociétale et éducative du sport.

2.5 En 2000, la Déclaration de Nice traitait également de sport et, en 2004, la Conférence intergouvernementale décidait d'inclure le sport dans le Traité de l'UE.

2.6 Le Parlement européen a également adopté deux rapports traitant de questions liées au sport <sup>(1)</sup>. Par ailleurs, un autre document conséquent sur le sport en Europe, réalisé en toute indépendance par rapport à la Commission européenne, a aussi vu le jour. Il s'agit de l'**Étude indépendante sur le sport européen** <sup>(2)</sup>, qui, dans sa première partie, analyse le sport européen de manière générale et, dans la seconde, par le biais du football européen.

2.7 Le **Traité réformateur**, qui, nous l'espérons, sera adopté en 2009, consacre un paragraphe distinct au sport et en fait donc enfin une compétence communautaire.

2.8 Le livre blanc est l'aboutissement d'un long processus de consultation d'organes gouvernementaux et non gouvernementaux des États membres, de la société civile organisée, de comités olympiques et de responsables politiques, complété d'une série de conférences et de rencontres ministérielles informelles. Une consultation en ligne a par ailleurs été menée en parallèle. Elle a duré plusieurs mois et a suscité 777 contributions. Les différentes directions générales de l'Union européenne se sont réunies à plusieurs reprises pour faire le point sur les aspects liés au sport de chaque domaine politique. Le livre blanc présente des initiatives horizontales qui concernent le sport tant amateur que de compétition, tout en reconnaissant qu'il relève de la compétence des États membres.

2.9 L'analyse des conclusions de cette série de consultations a permis d'établir clairement que les principaux problèmes liés au sport sont concentrés dans les trois grands domaines suivants:

- le rôle sociétal du sport,
- la dimension économique du sport,
- les questions organisationnelles dans le sport.

<sup>(1)</sup> Pál Schmitt: *Le rôle du sport dans l'éducation*, et Ivo Belet: *L'avenir du football professionnel en Europe*.

<sup>(2)</sup> José Luis Arnaut: *Étude indépendante sur le sport européen*. Il s'agit d'un rapport complet, préparé sous la présidence britannique de l'Union européenne dans le cadre d'une collaboration entre plusieurs pays. Il porte sur les particularités du sport européen, sur les possibilités réelles d'initiatives politiques et sur les solutions pratiques.

2.10 Outre ces trois thèmes, six autres problèmes majeurs, complètement différents et indépendants les uns des autres, se posent également:

- l'incertitude due à l'absence de contexte législatif européen,
- des problèmes liés à la gestion, plus particulièrement dans le domaine du sport professionnel: les pratiques illégales de certains agents qui garantissent à des joueurs trop jeunes une protection insuffisante, le dopage, le racisme et la violence dans le sport,
- le financement du sport et les défis liés aux modes de financement traditionnels et notamment les modalités de financement au niveau local,
- l'absence de données relatives au secteur du sport sur lesquelles les décideurs politiques pourraient baser leur action,
- le surpoids, l'obésité, les maladies cardiovasculaires, l'arthrite, autant de problèmes qui touchent une population de plus en plus large et qui sont dus au manque d'activité physique,
- la place insuffisante laissée au sport à l'école.

2.11 Après s'être penchée sur ces questions, la Commission européenne a reconnu la nécessité pour l'UE de prendre davantage en considération les caractéristiques spécifiques du sport et d'apporter des solutions aux différents défis identifiés. Il est clairement apparu qu'une plus grande place doit être accordée au sport dans les actions et les programmes européens existants ou prévus et que des décisions s'imposent quant à la manière d'utiliser les moyens financiers communautaires pour soutenir les projets à caractère sportif. La Commission a par ailleurs reconnu l'importance d'établir un dialogue et une collaboration politique de meilleure qualité en matière de sport au niveau de l'Union européenne.

### 3. Objectif et contenu du livre blanc

3.1 Le livre blanc «*a pour objectif général de donner une orientation stratégique concernant le rôle du sport en Europe, de stimuler le débat sur des problèmes spécifiques, de renforcer la prise en considération du sport dans le processus décisionnel de l'Union européenne et de sensibiliser le public aux besoins et aux spécificités du secteur. L'initiative vise à attirer l'attention sur des questions aussi importantes que l'application du droit communautaire dans le domaine du sport et à définir les actions en rapport avec le sport qu'il conviendra de mener au niveau de l'Union européenne*»<sup>(3)</sup>.

3.2 Le livre blanc contient 53 mesures spécifiques et met en avant le rôle positif du sport dans de nombreux domaines de la société. La liste des mesures prévues, intitulée Plan d'action Pierre de Coubertin, est reprise en annexe du document. Les deux objectifs fondamentaux de ce plan sont:

- l'intégration du sport aux différentes politiques de l'UE afin qu'il puisse plus souvent servir d'instrument de politique communautaire,

- l'établissement d'un cadre juridique plus sûr afin qu'une meilleure gestion du sport soit possible en Europe.

### 4. Observations

4.1 Les observations détaillées du CESE qui sont exposées dans les paragraphes ci-dessous suivent la structure du livre blanc.

4.2 Le Comité exprime son plein accord avec l'analyse relative au **rôle** crucial et positif du sport dans la société.

4.3 Le CESE se félicite que la Commission entende placer l'exercice physique bénéfique pour la santé au centre des activités liées au sport. Il approuve pour cette raison les positions relatives aux lignes directrices sur l'activité sportive et à la création d'un réseau européen chargé d'encourager la pratique d'une activité physique bienfaisante pour la santé. Il est prouvé scientifiquement qu'un mode de vie où l'on est constamment assis et où l'on ne bouge pas suffisamment accroît le risque d'obésité et de nombreuses maladies chroniques. Le traitement de telles maladies et les pertes causées par l'incapacité de travailler constituent une charge colossale pour le budget et pour l'économie. Il est financièrement plus avantageux de soutenir la prévention et l'activité corporelle. En développant une offre sportive adaptée en fonction de l'âge et du sexe et en promouvant l'offre sportive à l'intention des retraités, l'on peut prévenir efficacement les accidents et ainsi réduire le risque de devoir recourir à une assistance. Mais cela suppose un changement de mentalité dans la société.

4.4 Le CESE est d'accord sur l'importance de la **collaboration intersectorielle** et sur le fait que les programmes communautaires existants (en matière de recherche et de développement, de santé publique, de jeunesse et de citoyenneté, d'apprentissage tout au long de la vie) devront dorénavant prendre le sport en compte.

4.5 Le Comité se réjouit que le livre blanc aborde la nécessité d'une coordination en matière de **lutte contre le dopage** et estime indispensable que les États membres combinent leurs efforts dans ce domaine à ceux que déploient les organisations internationales existantes en vue surtout d'éviter les chevauchements éventuels et d'optimiser l'utilisation des ressources. La lutte menée actuellement contre le dopage n'est pas suffisante et ne dissuade en rien les jeunes d'y avoir recours. Le Comité propose d'entreprendre à cette fin une étude sur l'état des législations nationales et de réaliser une analyse de droit comparatif concernant les carences et les lacunes en la matière.

4.6 Le CESE observe que les registres utilisés dans la prévention du dopage soulèvent la question de la protection des données à caractère personnel prévue par la réglementation communautaire.

4.7 Le Comité se félicite que le livre blanc brosse un tableau des possibilités de soutien au sport et aux activités physiques dans le cadre des programmes d'enseignement et de formation communautaires existants (Comenius, Leonardo, Erasmus, Grundtvig, EQF, ECVET).

<sup>(3)</sup> Extrait de l'introduction du livre blanc.



4.8 Le CESE accueille favorablement le lancement de l'étude sur la formation des jeunes sportifs. Le Comité recommande qu'une étude consacrée à la responsabilité des clubs sportifs à l'égard des jeunes sportifs de haut niveau soit engagée pour leur assurer à la sortie de leur engagement une formation professionnelle et une aide à l'insertion dans la vie active.

4.9 Le CESE attire l'attention sur le fait que les systèmes de formation destinés aux jeunes sportifs talentueux doivent être accessibles à tous et permettre la libre circulation des travailleurs. Il insiste toutefois sur l'importance de procéder à une analyse circonspecte de la problématique des «joueurs formés au niveau local». En effet, les clubs jouent un rôle essentiel dans la recherche et la formation des jeunes talents, activités dans lesquelles ils investissent des ressources considérables et qui ont une utilité sociale. Il convient d'encourager les clubs à poursuivre sur cette voie.

4.10 Le Comité constate avec satisfaction que le livre blanc accorde une place importante aux organisations sportives sans buts lucratifs, au **bénévolat**, au sport de masse. En effet, une grande partie du sport européen repose sur ces structures.

4.11 Dans le même temps, le CESE souligne les différences — dues à la variété de traditions historiques — existant entre les pays membres concernant la situation des organisations sans buts lucratifs, leur financement, leurs activités économiques et les aides qu'elles peuvent recevoir du gouvernement ou des collectivités territoriales. Le Comité espère que l'étude prévue dans ce domaine mettra en évidence ces différences.

4.12 Le CESE se félicite que soit reconnue l'utilité des programmes et des actions communautaires visant à mieux exploiter les possibilités qu'offre le sport en tant instrument d'**intégration sociale** en vue de favoriser une coopération positive entre les groupes défavorisés ou en situation d'exclusion et la société d'accueil.

4.13 Le livre blanc aborde la question de la pratique sportive des **personnes handicapées**. Le Comité constate avec satisfaction que le document fait mention de l'accessibilité des infrastructures sportives et de la formation des bénévoles et du personnel qui assistent les personnes handicapées.

4.14 Le CESE se félicite que le livre blanc mentionne que les **femmes** font plus de sport et qu'elles y prennent une part plus active. Il se réjouit également que le document fasse la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans ce domaine. La pratique sportive des femmes peut influencer positivement celle de la famille, des enfants et, de cette façon, avoir des retombées plus larges sur l'ensemble de la société.

4.15 Le Comité accueille favorablement l'idée d'une collaboration avec les organisations internationales et nationales afin de **prévenir la violence** dans les tribunes lors des rencontres sportives. Il estime essentiel d'éviter les chevauchements en la matière afin d'optimiser l'utilisation des ressources.

4.16 Le CESE rappelle que la coopération entre les États membres de l'Union en matière de lutte contre la violence lors

des manifestations sportives se déroule actuellement au sein du Groupe «coopération policière», dans le cadre de la coopération dans le domaine des affaires intérieures.

4.17 Le Comité se félicite que le livre blanc reconnaisse l'**impact économique du sport**, son potentiel en matière de création d'emploi. Il déplore toutefois que le document n'aborde pas la possibilité qu'à l'avenir les ressources communautaires existantes deviennent accessibles également pour le financement d'équipements sportifs, de loisirs, de vie en communauté ou multifonctionnels répondant à certains critères établis.

4.18 Le CESE estime qu'il serait judicieux, pour améliorer la prise de décisions, de créer un système de statistiques sportives unique au niveau européen.

4.19 Le Comité souligne la diversité des structures sportives et des systèmes statistiques nationaux et le fait que l'impact économique du sport se reflète pour une grande part dans des indicateurs difficilement mesurables (par exemple le nombre d'heures passées en incapacité de travail, la baisse des ventes de médicaments, le degré de cohésion sociale).

4.20 Le Comité reconnaît l'utilité de l'**Eurobaromètre**, de l'étude prévue sur les liens entre le secteur sportif et le processus de Lisbonne, et de l'échange d'expériences en matière de grandes manifestations sportives.

4.21 Compte tenu de la diversité déjà mentionnée des **structures sportives européennes**, le CESE accueille favorablement l'idée d'une étude menée par la Commission sur le financement du sport dans les États membres et sur les exonérations d'impôts ou les avantages fiscaux qui y sont liés.

4.22 Le Comité est d'avis que les liens entre la **spécificité du sport** et le droit communautaire constituent une question fondamentale dont la clarification revêt une importance particulière pour les organisations sportives.

4.23 Le CESE estime qu'il faut poursuivre les efforts pour dégager une solution plus adéquate. L'application de la jurisprudence n'assure pas, à long terme, un degré de **sécurité juridique** suffisant aux acteurs concernés du secteur sportif.

4.24 Par ailleurs, la problématique de l'harmonisation nécessaire entre les règlements et les intérêts des organisations sportives d'une part et le droit européen d'autre part est liée à plusieurs autres questions: l'étude d'impact programmée sur les agents de joueurs, le dialogue prévu concernant le système de licences des clubs, la cession collective des droits de retransmission des événements sportifs. Le CESE soutient ces propositions.

4.25 Le Comité partage l'avis de la Commission concernant la nécessité de garantir la **protection des sportifs mineurs** et accueille favorablement les activités proposées dans le livre blanc (assurer le suivi de la directive sur la protection des jeunes au travail, réaliser une étude sur le travail des enfants et informer les États membres sur la législation en vigueur).

4.26 Le CESE soutient pleinement la lutte contre toutes les formes de **criminalité liée au sport (corruption, blanchiment d'argent)** et le développement de stratégies européennes dans ce domaine.

4.27 Le Comité est d'accord qu'il faut doter l'UE de **systèmes de licence stables** pour les clubs professionnels, rendant le fonctionnement des clubs transparent.

4.28 Le CESE pense qu'il est essentiel de partager les **revenus provenant des médias** selon des mécanismes de solidarité et de soutenir par ce biais le sport amateur.

4.29 Compte tenu des nombreux enjeux mis en avant dans le présent avis, le CESE se félicite de la **poursuite du dialogue et des concertations** tant entre la Commission européenne, les

États membres et les organisations sportives non gouvernementales qu'entre les différentes institutions de l'Union.

4.30 Le CESE apporte le plus grand soutien à la création de comités de dialogue social sectoriel (\*) en Europe en vue de faciliter le fonctionnement du marché de l'emploi unique européen dans le domaine du sport. Outre les employeurs (les clubs) et les travailleurs (les sportifs, les entraîneurs et le personnel administratif), il convient d'impliquer aussi dans le dialogue social au niveau européen les fabricants d'équipement sportif et les organisations internationales actives dans les différents secteurs du sport.

4.31 Quelques thèmes possibles pour le dialogue social européen: les caisses de retraite des sportifs professionnels, les droits en matière de publicité et d'image, les questions de santé au travail, la problématique de la nouvelle génération de sportifs formés dans les clubs, celle des contrats de travail et les mesures visant à faciliter l'insertion professionnelle à l'issue de la carrière sportive.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(\*) Traité UE, articles 138 et 139.

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Améliorer la qualité des études et de la formation des enseignants»

COM(2007) 392 final

(2008/C 151/13)

Le 3 août 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

«Améliorer la qualité des études et de la formation des enseignants»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2007 (rapporteur: M. SOARES).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

### 1. Synthèse et recommandations

1.1 L'éducation a toujours été considérée non seulement comme un élément essentiel pour le développement et l'épanouissement personnel mais également comme un facteur de développement de nos sociétés. Dans un contexte mondialisé extrêmement compétitif, elle revêt une importance encore plus grande et centrale pour l'avenir tant des sociétés que des individus, en raison de la complexité des connaissances et des compétences requises aujourd'hui.

1.2 Le CESE estime que l'objectif central de l'éducation continue d'être celui de former des citoyens libres, doués d'un esprit critique, autonomes, capables de contribuer au développement de la société dans laquelle ils s'insèrent et qui ont le niveau de compétence nécessaire pour affronter de nouveaux défis tout en étant conscients qu'ils font partie d'un héritage culturel et partagent les mêmes valeurs, et que le monde qu'ils habitent ne se résume pas à eux seuls et doit par conséquent être préservé pour les générations futures. L'éducation se doit aussi de contribuer à l'émancipation des individus.

1.3 Dans ce contexte, les enseignants jouent un rôle clé pour la réalisation de cet objectif, dès lors qu'il leur appartient de transmettre les connaissances mais aussi d'interagir avec les enfants et les jeunes dans une société où la structure familiale s'est transformée et fonctionne selon de nouveaux modes d'organisation.

1.4 Le CESE approuve la communication de la Commission adressée au Conseil et au Parlement européen sur les moyens d'améliorer la qualité des études et de la formation professionnelle des enseignants et, de manière générale, souscrit à l'approche adoptée.

1.5 Cependant, le CESE considère que la communication, malgré les compétences limitées de la Commission à ce sujet, pourrait aller un peu plus loin et aborder des questions qui, de par l'importance qu'elles ont acquise aujourd'hui, méritent une attention particulière.

1.6 Concrètement: quelles nouvelles stratégies peuvent et doivent être développées pour enseigner dans un contexte de mutations sur le plan mondial, comment aborder les nouveaux enjeux dus à la transformation des structures familiales avec

leurs nouvelles formes d'organisation, comment faire en sorte que la formation continue des enseignants soit comprise dans le contexte de la formation tout au long de la vie, comment rendre la profession d'enseignant plus attrayante pour les jeunes, surtout au niveau des rémunérations et des prestations sociales, entre autres?

1.7 Comme le dit la Commission dans sa communication, le CESE a la ferme conviction que dans une société de plus en plus complexe et exigeante, il est urgent d'envisager le métier d'enseignant comme un élément clé pour promouvoir une éducation de grande qualité, capable de s'adapter aux exigences de notre temps, raison pour laquelle l'amélioration de leur formation universitaire et professionnelle et la nécessité de leur offrir des conditions appropriées en termes de salaires et de carrière sont des questions vitales pour parvenir à cet objectif.

### 2. Résumé de la Communication de la Commission

2.1 La communication qualifie la qualité des études et de la formation professionnelle des enseignants de facteur clé pour garantir la qualité de l'éducation et améliorer les résultats scolaires des jeunes. Une série de mesures qui pourraient être adoptées dans ce domaine sont énumérées et des pistes sont fournies quant à la manière dont la Commission pourrait soutenir cette action.

2.2 Selon la Commission, ces propositions serviront dans leur ensemble: à faire en sorte que la formation initiale et la formation professionnelle des enseignants soient coordonnées, cohérentes et financées comme il se doit; à garantir que tous les enseignants possèdent les connaissances adéquates, adoptent les attitudes appropriées et disposent des ressources nécessaires pour pouvoir être efficaces; à encourager la professionnalisation de l'enseignement et à promouvoir une culture de la réflexion et de la recherche sur la pratique pédagogique dans le corps enseignant. De même, il faut promouvoir le statut et la reconnaissance de la profession.

2.3 Si l'on y parvient, il sera possible de contribuer à améliorer la qualité de l'éducation en général et à faire en sorte que les États membres réalisent au niveau national les objectifs de Lisbonne en matière de cohésion sociale, de compétitivité et de croissance économique.

### 3. Observations générales

3.1 La profession d'enseignant a changé au fil du temps, non seulement dans ses modalités mais aussi dans son contenu fonctionnel, en raison de l'évolution de la société et des nouvelles attentes placées dans l'école. De l'enseignant qui «transmet des connaissances» et de qui l'on exige un savoir qui ne saurait être remis en question, l'on est passé à «l'enseignant/éducateur», stimulateur d'apprentissages et capable de structurer les connaissances acquises par les jeunes à travers d'autres sources de connaissances, parfois plus actualisées que celles des enseignants eux-mêmes.

3.1.1 En particulier, les connaissances acquises à travers l'Internet et les nouvelles technologies de communication et d'information disponibles aujourd'hui pour la plupart des jeunes, auxquelles ils accèdent et qu'ils s'approprient sans une réflexion adéquate, posent des problèmes qui doivent être abordés soit au niveau de la formation initiale soit au niveau de la formation continue, de façon à ce que les enseignants soient capables de les assimiler comme des nouveaux savoirs à intégrer dans la formation des jeunes.

3.2 L'école, quant à elle, s'est démocratisée et elle est devenue plus hétérogène, fruit d'une société également plus diversifiée, plus exigeante et plus complexe. Démocratie, égalité et diversité sont, suite à cette évolution, devenues dans l'école d'aujourd'hui des notions fondamentales par lesquelles passe nécessairement la concrétisation d'une école de l'inclusion, qui intègre aussi les enfants et adolescents handicapés. Dans ce contexte, l'enseignant se retrouve devant une nouvelle responsabilité, à savoir apporter des réponses plus individualisées et adaptées.

3.3 Les phénomènes d'immigration, de discrimination sociale, de pauvreté, de violence des jeunes, surtout en milieu urbain, ainsi que l'augmentation de la précarité du travail et du chômage de longue durée ont «envahi» l'école et rendu le métier d'enseignant plus complexe et difficile mais également plus instable et moins sûr. Très souvent, l'enseignant ne sait comment faire face à ces nouveaux phénomènes et n'est pas aidé comme il se doit pour ce faire.

3.4 De même, les nouvelles formes d'organisation de la famille en raison de l'augmentation du travail féminin, de la croissance des familles monoparentales ou encore d'autres formes d'organisation de vie en commun exigent de nouvelles capacités de la part des enseignants, surtout celle d'aborder la responsabilité parentale choisie par chaque famille.

3.5 La formation initiale des enseignants n'a pas ou pas toujours suivi cette évolution. D'une formation restée pendant longtemps trop académique, l'on est passé souvent à une formation excessivement axée sur le volet pédagogique et didactique avec un affaiblissement important des savoirs disciplinaires dans la formation initiale. Ce qu'il faut, c'est justement rétablir l'équilibre entre ces deux axes de la formation des enseignants.

3.6 En effet, la formation initiale des enseignants doit être une combinaison équilibrée de savoir scientifique et de savoir pédagogique, ce bon dosage étant précisément ce qui fait la spécificité du métier d'enseignant. Cette formation doit également comporter une composante psychosociologique et même anthropologique qui permette l'acquisition des savoirs et des techniques requis pour pouvoir enseigner dans des milieux multiculturels, tout en valorisant l'interculturalité, dans le cadre desquels l'on sera amené à gérer et à résoudre des situations conflictuelles et difficiles. Elle doit aussi apprendre aux futurs enseignants à savoir écouter les jeunes de façon à les impliquer

dans la quête des meilleures solutions. À cet égard, il est essentiel de faire intervenir les droits dont jouissent les enfants et les adolescents en vertu de l'article 12 de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, convention qui reconnaît à chaque enfant et adolescent le droit à l'éducation et aux loisirs, le droit d'être bien traité et celui d'influer sur la conduite de sa propre existence.

3.7 S'il est vrai, comme le dit la Commission et l'admet le CESE, qu'aucune formation initiale ne pourra fournir toutes les connaissances et les compétences requises pour pouvoir mener à bien une carrière complète, il est tout aussi vrai que plus la formation initiale est longue et qualifiée, plus l'enseignant sera enclin à valoriser sa formation continue. Cet aspect n'a pas été suffisamment mis en valeur par les politiques de formation des enseignants.

3.8 Par ailleurs, la formation initiale des enseignants doit intégrer des objectifs allant au-delà de la question de savoir quelles connaissances transmettre et comment le faire. Il faut y inscrire la notion d'enseignant en tant que professionnel qui réfléchit sur sa pratique, qui est capable d'évaluer les contextes dans lesquels il exerce sa profession, de définir les stratégies qui s'imposent et d'évaluer leurs résultats. Elle doit également véhiculer l'idée selon laquelle l'éducation peut et doit être un instrument de cohésion sociale, de développement social et économique et de formation de citoyens actifs, impliqués et respectueux de la diversité culturelle et environnementale, en somme des citoyens bâtisseurs d'un monde meilleur. En effet, les enseignants sont de vrais maillons dans la chaîne de cohésion sociale.

3.9 En ce qui concerne la formation continue, elle doit être fonction non seulement des besoins individuels de l'enseignant en tant que professionnel qui reconnaît les limites de ses connaissances et prend conscience des évolutions sociales et technologiques qui se sont produites mais également des besoins collectifs de l'école en tant que communauté qui s'insère dans une communauté plus large qui compte d'autres acteurs et d'autres intervenants.

3.10 Dans de nombreux pays, la formation continue est une conquête récente et doit continuer d'être encouragée comme essentielle au développement de la profession d'enseignant. La formation continue est un des devoirs attachés à la fonction d'enseignant et elle est reconnue comme étant indispensable pour l'exercice de la profession. Aussi faut-il lui consacrer du temps, de l'espace et les ressources indispensables pour qu'elle puisse se concrétiser.

3.11 La formation continue des enseignants des disciplines professionnelles et technologiques doit être en phase avec le développement technologique. Elle doit prévoir des partenariats avec les entreprises de façon à que les enseignants puissent connaître et être à jour avec les nouveaux développements technologiques.

3.12 L'une des erreurs les plus graves des politiques de formation continue consiste à penser qu'elle peut être uniformisée en fonction d'une certaine discipline. S'il est vrai que cet aspect ne doit pas être négligé, il est également vrai que cette formation doit correspondre aux besoins de la communauté dans laquelle l'école s'insère et se faire en accord avec un projet éducatif de l'école même. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de relever les défis de l'évolution sociale et économique de chaque pays ou région et de tenir compte des nouvelles sensibilités de la vie en société.

3.13 Les conditions d'accès à la carrière et de déroulement de celle-ci, les aides spécifiques à l'exercice de la profession, une rémunération en accord avec l'importance sociale de la profession et la reconnaissance sociale de la fonction exercée sont quelques-uns des facteurs qui contribuent, outre la formation des enseignants, à attirer les plus aptes à exercer la profession, que l'on sait difficile et éprouvante, et à améliorer ainsi l'éducation en relevant son niveau d'exigence et de qualité.

#### 4. Observations particulières

4.1 La communication de la Commission souligne le fait que les études et la formation professionnelle des enseignants sont intimement liées à d'autres politiques telles que le Pacte européen pour la jeunesse <sup>(1)</sup>, les politiques d'innovation, de recherche, d'entreprise <sup>(2)</sup>, ainsi que celles relatives au multilinguisme <sup>(3)</sup> et à la reconnaissance des qualifications professionnelles <sup>(4)</sup>.

4.2 Le CESE admet de manière générale que ces politiques peuvent être reliées au thème en objet mais estime qu'il faut souligner d'autres aspects qui doivent nécessairement être pris en considération dans toute formation initiale ou continue des enseignants:

4.2.1 Les objectifs du millénaire, à la réalisation desquels se sont engagés tous les membres de l'UE dans le cadre de l'ONU et qui pour pouvoir être atteints requièrent des enseignants hautement qualifiés et dont la formation doit relever d'une stratégie commune.

4.2.2 Les objectifs de Lisbonne qui mettent l'accent sur l'importance de la connaissance et donc de l'éducation, partant du principe que les personnes sont le principal capital de l'Europe. Sensibiliser les jeunes au développement durable et à l'économie sociale du marché est une tâche qui découle de la stratégie de Lisbonne et qui doit faire partie de la formation des jeunes.

4.2.3 La dimension de genre, non seulement parce que la majorité des enseignants sont des femmes mais également parce qu'il s'agit là d'une question centrale de la politique européenne pour le développement socio-économique et la cohésion sociale.

4.2.4 La formation globale des jeunes dans tous les volets: physique, intellectuel, créatif, d'innovation, de participation et d'utilité sociale. Penser la formation globale des enfants et des jeunes requiert une capacité cognitive, une préparation didactique et pédagogique de même que le sens du travail en équipe, ce qui n'est possible qu'à travers une formation initiale exigeante et une formation continue appropriée.

(1) Voir par exemple l'avis du CESE du 26.10.2005 «Répondre aux préoccupations des jeunes Européens — mise en œuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active» (JO C 28 du 3.2.2006, rapporteuse: J. VAN TURNHOUT).

(2) Voir par exemple les avis du CESE «L'investissement dans la connaissance et l'innovation» (avis d'initiative) du 12.7.2007 (JO C 256 du 27.10.2007), rapporteur: G. WOLF, ou «Employabilité et esprit d'entreprise» (avis exploratoire) du 11.7.2007 (JO C 256 du 27.10.2007), rapporteur: L. M. PARIZA CASTANOS.

(3) Voir par exemple l'avis du CESE du 26.10.2006 «Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme» (JO C 324 du 30.12.2006), rapporteuse: A. LE NOUAIL.

(4) Voir par exemple l'avis du CESE du 30.5.2007 sur la «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie» (JO C 175 du 27.7.2007, rapporteur: J. L. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

4.3 La communication ébauche un profil de l'enseignant dans l'Union européenne, mettant en évidence trois aspects essentiels: le sexe, l'âge et la rémunération mais sans approfondir les relations qui peuvent être établies entre ces trois composantes.

4.3.1 S'il est vrai que dans tous les secteurs d'enseignement les femmes sont toujours majoritaires, il est également vrai que leur nombre est inversement proportionnel à l'importance sociale et/ou en termes de salaires de chaque secteur. Ainsi, de l'enseignement au stade préscolaire à l'enseignement supérieur la proportion de femmes enseignantes diminue.

4.3.2 L'image sociale de la profession d'enseignant est aujourd'hui moins bien considérée; elle est concurrencée par des carrières plus attractives à diplômes équivalents et a par conséquent cessé d'attirer les couches les plus jeunes de la population. L'on peut constater que la profession est devenue plus exigeante, tant au niveau de la formation initiale qu'en termes de responsabilité sociale mais que le niveau des exigences relatives aux conditions de travail, de carrière et de rémunération n'a pas suivi cette évolution.

4.3.2.1 Les disciplines des sciences exactes ainsi que de la communication et de l'information subissent plus particulièrement les effets de cette concurrence, avec un manque généralisé d'enseignants dans ces domaines.

4.3.3 Le CESE attire d'ailleurs l'attention sur le fait que certaines affirmations de la communication ne sont pas étayées par une analyse approfondie, ce qui risque de masquer certaines réalités plus complexes. Par exemple, s'agissant de comparer les salaires des enseignants au revenu national moyen, il faut tenir compte du poids des salaires par rapport au PIB, le rapport entre salaires et durée de la carrière et établir une comparaison avec d'autres professions tout aussi exigeantes en termes de formation universitaire.

4.3.4 En Europe, le corps enseignant a aujourd'hui clairement vieilli et l'on peut craindre pour sa capacité de renouvellement compte tenu du pourcentage très élevé d'enseignants âgés de 50 à 64 ans. L'Europe devrait faire une étude prospective sur les conséquences futures de la pyramide des âges.

4.3.5 Il est par conséquent urgent de rendre la profession d'enseignant plus attrayante pour les jeunes, ce qui suppose naturellement de consentir des investissements plus importants mais également, et c'est peut-être plus important encore, de prévoir des changements d'ordre social et culturel en vue de revaloriser le rôle des enseignants dans la société.

4.4 La communication de la Commission énonce certains paramètres, dans le domaine des politiques éducatives, qui pourraient contribuer à l'amélioration de la formation universitaire et professionnelle des enseignants, notamment en ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie, les compétences nécessaires, la réflexion sur la pratique pédagogique et la recherche, les qualifications, la formation des enseignants dans l'enseignement supérieur et l'enseignement dans la société.

4.4.1 Le CESE approuve les réflexions exposées mais estime qu'elles ne peuvent être appréhendées de manière déstructurée et en les détachant de différents contextes dans lesquelles elles s'inscrivent. Elles sont toutes naturellement importantes mais requièrent une vision distincte de la part de la société du rôle de l'enseignant aujourd'hui dans un contexte d'inflation du savoir, des techniques et des modes d'accès aux connaissances.

## 5. Recommandations du CESE

Ainsi, et réaffirmant qu'il approuve globalement la communication présentée par la Commission, le CESE estime que l'approche de la problématique de l'amélioration de la qualité de la formation des enseignants doit aller au-delà de leur formation initiale et continue et formule par conséquent les recommandations suivantes:

5.1 La profession d'enseignant doit être revalorisée aux yeux de la société en raison de l'importance particulière qu'elle revêt pour la réalisation des objectifs définis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et dans la mesure où c'est aux enseignants qu'il revient de former le capital le plus précieux de l'Union européenne: ses ressources humaines.

5.2 Une nouvelle reconnaissance de la profession requiert une revalorisation des niveaux de salaires, du travail en équipe et de la formation continue, de même que des conditions d'accès à la profession et de déroulement de carrière, des conditions de travail et des aides spécifiques pour les secteurs et les milieux qui en ont besoin, de façon à attirer dans la profession des jeunes enthousiastes et compétents.

5.2.1 Cette revalorisation devrait être assortie d'un cahier des charges précisant les compétences attendues des enseignants tant dans le domaine des savoirs académiques que dans la connaissance sociologique des publics qu'ils accueillent, ainsi que dans les méthodes pédagogiques.

5.3 Bien que l'éducation ne soit pas une compétence spécifique de l'Union européenne, le renforcement de la coordination ouverte, la collecte et le partage d'informations, l'échange de bonnes pratiques et le lancement de programmes spécifiques allant dans le sens de la valorisation de la profession peuvent être des instruments utiles pour aider les États membres à mettre en œuvre des politiques actives dans cet objectif.

5.4 Éduquer est une tâche d'une haute responsabilité. Il faut donc développer des stratégies qui puissent aider les enseignants les plus jeunes au début de leur carrière, à travers un accompagnement assuré par des enseignants ayant plus d'expérience, lesquels ne devraient d'ailleurs pas être obligés, compte tenu de l'usure professionnelle (physique et psychologique), à assumer les mêmes fonctions jusqu'à l'âge de la retraite.

5.5 L'existence d'équipes pédagogiques pluridisciplinaires, coordonnées ou non par des enseignants, est aujourd'hui un instrument essentiel pour tout projet éducatif qui tienne compte des nouvelles réalités sociales (structure et organisation familiale, temps et organisation du travail, chômage de longue durée, immigration et en particulier le problème de la méconnaissance de la langue et de la culture du pays d'accueil) ou de réalités spécifiques permanentes (enfants et jeunes ayant des besoins éducatifs spéciaux, en raison d'une situation de handicap, lutte contre le sexisme et prise en considération de l'égalité des genres). Pour que les enseignants de l'avenir puissent répondre à ces défis dans l'école de l'inclusion, il faut que leur formation de base comporte, entre autres, l'acquisition de connaissances spécialisées relatives à l'enseignement des enfants handicapés. Il faut en outre que dans le cadre de formations longues, telles que des maîtrises ou des doctorats, les enseignants puissent bénéficier de la possibilité de se spécialiser dans ce domaine.

5.6 Une autre réalité sociale qui se répand dans les établissements scolaires est celle de la violence juvénile, qui doit être abordée dans une perspective pluridisciplinaire de compréhension de ce phénomène, surtout présent dans le milieu urbain.

5.7 Par ailleurs, l'investissement en personnel auxiliaire d'enseignement est essentiel pour assurer l'accompagnement des tâches éducatives qui relèvent de la responsabilité de l'école et vont au-delà de celles qui relèvent plus spécifiquement de l'activité d'enseignant.

5.8 La formation initiale doit tenir compte de toutes ces données de départ et être par conséquent d'une grande qualité tant au niveau scientifique qu'au niveau pédagogique et didactique ou encore en ce qui concerne les nouvelles compétences telles que la capacité à travailler en équipe, à interagir avec d'autres acteurs sociaux et notamment les familles ainsi que la capacité à stimuler chez les autres l'envie d'apprendre. Elle devrait inclure les méthodes d'animation et des dynamiques de groupe capables de prévenir et désamorcer les conflits latents dans la société.

5.9 Aussi, le CESE recommande-t-il que la profession d'enseignant soit considérée comme une profession qui exige une formation initiale prolongée, un niveau d'exigences élevé et une meilleure connaissance des rapports entre l'école et la société, y compris le monde du travail.

5.10 En ce qui a trait à la formation continue, elle doit être envisagée comme élément structurant du déroulement même de la carrière d'enseignant, raison pour laquelle les États doivent concevoir des programmes de mise en œuvre d'un système qui soit en adéquation avec les besoins des enseignants et des écoles.

5.11 Pour que la formation continue soit réussie et efficace dans ses objectifs, il faut que les enseignants y participent activement dès le stade de la conception et de la planification jusqu'à celui de la réalisation et qu'elle soit centrée essentiellement sur les écoles et les objectifs spécifiques du projet éducatif de chacune d'entre elles.

5.12 Les acteurs socioéconomiques et, plus particulièrement, les organisations syndicales représentatives du corps enseignant, doivent être considérés comme des interlocuteurs valables pour la définition des objectifs et l'évaluation des systèmes de formation initiale et continue des enseignants.

5.13 La formation continue pourrait comporter une composante «participation des parents et éducateurs» afin que ces derniers puissent s'impliquer dans le projet éducatif de l'école, prendre conscience de la multiplicité des facteurs qui interviennent dans l'apprentissage de leurs enfants et être ainsi partie prenante dans l'éducation de leurs enfants en dehors de la sphère familiale.

5.14 La formation continue devrait également servir de forum de discussion interprofessionnelle, raison pour laquelle il serait souhaitable qu'elle associe d'autres acteurs de l'éducation qui participent au processus éducatif et qu'elle tienne compte de la possibilité d'impliquer différentes écoles dans un processus plus global.

5.15 Enfin, les programmes européens devraient stimuler l'échange d'expériences et d'informations entre les écoles de pays différents mais qui sont confrontés à des réalités similaires. L'échange d'expériences entre écoles de pays d'accueil et écoles de pays d'origine des migrants serait par exemple une bonne idée pour comprendre les difficultés des enfants et des jeunes de cette catégorie de la population et trouver des stratégies permettant de surmonter des difficultés évidentes.

5.16 D'ailleurs, le cadre de la stratégie de Lisbonne est à même d'encourager, notamment grâce aux congés pour études, la mobilité des enseignants dans les pays de l'Union, comme porteuse d'expériences et d'innovation pour améliorer la formation tout au long de la vie.

5.17 Enfin, il faut identifier des indicateurs d'éducation adéquats et reconnus dans l'ensemble des pays de l'Union pour évaluer les acquis et faire progresser les systèmes éducatifs vers l'objectif conjoint d'amélioration de la qualification et de la cohésion sociale.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société»**

COM(2007) 498 *final*

(2008/C 151/14)

Le 5 septembre 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

«Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2007 (rapporteur: M. TRANTINA).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 17 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, et 3 abstentions.

## 1. Synthèse des recommandations

1.1 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il est nécessaire de préparer une véritable stratégie transversale européenne pour la jeunesse et est disposé à participer à ce processus avec ses moyens tels que le contact direct avec les organisations de base et la sensibilisation des institutions européennes quant aux problèmes et solutions sur le terrain.

1.2 Le CESE estime que le processus d'élaboration d'une stratégie transversale fructueuse et durable pour l'enfance et la jeunesse serait facilité par la création d'une structure permanente au sein de la Commission (coordonnant les travaux des différentes DG impliquées) ou d'un groupe interinstitutionnel et devrait s'appuyer sur l'instauration d'un mécanisme de suivi doté d'objectifs et de délais clairs.

1.3 Le CESE estime que l'augmentation du taux d'emploi dans l'Union doit commencer, avant de tout faire pour mobiliser les travailleurs âgés, en faisant tout pour obtenir un emploi massif des jeunes, parce que cela aurait des répercussions beaucoup plus longues, sociologiques (autonomie, social, natalité, famille, etc.) et économiques, en terme de croissance, de financements sociaux, de consommation, d'épargne, d'investissement (construction, etc.). Il invite les États membres et les institutions européennes à prendre les mesures qui s'imposent pour réduire le chômage des jeunes en Europe, essentiellement au travers d'une mise en œuvre plus rapide et plus efficace du Pacte euro-

péen pour la jeunesse et des programmes nationaux de réforme des États membres dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

1.4 Le CESE demande instamment à ce que l'on tienne davantage compte de la situation des jeunes dans les zones rurales et dans les zones urbaines pauvres. Le CESE invite les États membres à relever le défi de l'éradication de la pauvreté infantine et demande que de nouvelles mesures soient prises pour améliorer la participation des jeunes handicapés dans la société en toute égalité.

1.5 Le CESE recommande que la Commission poursuive ses travaux sur la reconnaissance du volontariat chez les jeunes via un engagement aux côtés des organisations d'employeurs, des organisations de travailleurs, des représentants du système d'enseignement officiel et des ONG appropriées.

1.6 Le CESE réitère ses principales recommandations concernant les activités volontaires chez les jeunes, à savoir:

- la Commission devrait procéder à la proclamation d'une Année des volontaires et publier un Livre blanc sur les activités volontaires et la citoyenneté active en Europe;
- la Commission et les États membres devraient sensibiliser le public au sujet de la contribution que le travail des jeunes apporte à leur développement et au sujet des compétences, valeurs et attitudes que les jeunes acquièrent en s'impliquant activement dans les organisations de jeunesse et dans des activités de travail des jeunes.

1.7 Le Comité déconseille les solutions d'intégration dans l'emploi par des modes instables et sans perspectives: précarité, horaires et contrats de plus en plus incertains, ne devraient plus être préconisés car ils ont fait la preuve de leur effet sur de plus en plus de jeunes issus de milieux sociaux divers. La précarité offerte comme solution intermédiaire entre la sortie des études initiales et l'entrée dans la vie active, retarde la progression professionnelle et la prise de responsabilité durable dans la vie sociale et familiale comme le démontrent malheureusement les études et les observations de la Fondation de Dublin, de l'OIT, ou encore de l'Observatoire européen de l'emploi.

1.8 Le CESE est favorable à la mise en place d'un dialogue structuré entre les décideurs et les jeunes. Un tel dialogue devrait contribuer au développement de la stratégie transversale européenne pour la jeunesse, proposée par la Commission dans sa communication. Le CESE se félicite de la proposition de la Commission visant à élaborer un rapport communautaire sur la jeunesse tous les trois ans et recommande de garantir, à cet égard, la participation de la société civile de la jeunesse, notamment des conseils nationaux de la jeunesse.

1.9 Le CESE est favorable au développement d'un partenariat étroit entre l'UE et les jeunes sous la forme d'une déclaration signée par les institutions européennes et leur partenaire du côté des jeunes, à savoir le Forum européen de la jeunesse.

## 2. Introduction

2.1 Cela fait déjà plus de dix ans que le CESE s'intéresse à la question de la jeunesse. La plupart des avis récents sont encore d'actualité et peuvent être mentionnés ici, au moins en partie <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE du 26.10.2005 sur la communication sur «les politiques européennes de la jeunesse — Répondre aux préoccupations des jeunes Européens — Mise en œuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active», rapporteuse: M<sup>me</sup> Van Turnhout (JO C 28 du 3 février 2006).

Avis du CESE du 13.12.2006 sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact»; rapporteuse: M<sup>me</sup> Koller (JO C 325 du 30 décembre 2006).

Avis du CESE du 6.7.2006 sur la communication de la Commission sur le thème «Mise en œuvre du Programme communautaire de Lisbonne: Stimuler l'esprit d'entreprise par l'enseignement et l'apprentissage»; rapporteuse: M<sup>me</sup> Jerneck (JO C 309 du 16 décembre 2006).

Avis du CESE du 12.7.2007 sur «L'emploi pour les catégories prioritaires» (stratégie de Lisbonne); rapporteur: M. Greif (JO C 256 du 27 octobre 2007).

Avis du CESE du 14.9.2006 sur «La citoyenneté européenne et les moyens de la rendre à la fois visible et effective»; rapporteur: M. Vever (JO C 318 du 23 décembre 2006).

Avis du CESE du 10.3.2005 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme» JEUNESSE EN ACTION «pour la période 2007-2013»; rapporteur: M. Rodríguez García-Caro (JO C 234 du 22 septembre 2005).

Avis du CESE du 30.5.2007 sur la communication de la Commission sur le thème «Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool»; rapporteurs: M<sup>me</sup> Van Turnhout et M. Janson (JO C 175 du 27 juillet 2007).

Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers des principes communs de flexicurité: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité» — COM(2007) 359 final; rapporteurs: MM. Janson et Ardhe — SOC/283, en cours.

2.2 Le 5 septembre 2007, la Commission européenne a adopté sa communication sur le thème «Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société» élaborée conjointement par la DG de l'éducation et de la culture et la DG «Emploi, affaires sociales et égalité des chances». D'autres DG y ont également participé. La communication traite de sujets tels que l'éducation, l'emploi, la santé et la citoyenneté des jeunes, en s'efforçant de les analyser de façon transsectorielle. Elle s'accompagne de deux documents de travail des services de la Commission, l'un sur les activités volontaires, l'autre sur l'emploi des jeunes.

2.3 La communication apporte une réponse à certains résultats intéressants du rapport du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) intitulé «Investir dans la jeunesse: une stratégie d'autonomisation», publié en avril 2007.

2.4 Globalement, le CESE se félicite de l'approche adoptée par la Commission européenne en ce qui concerne le fond et la forme de cette communication. Il constate avec satisfaction que plusieurs DG ont participé à son élaboration.

2.5 Le CESE est toutefois préoccupé par la mise en œuvre des programmes destinés à créer cette stratégie transversale pour la jeunesse. La Commission ne fait en effet aucune recommandation sur la procédure à suivre pour atteindre cet objectif. D'après la réaction initiale du Conseil, aucun État membre n'a pour le moment de programme en ce sens.

## 3. Éducation: mieux et plus pour tous les jeunes

3.1 Ce chapitre traite presque exclusivement des systèmes formels d'éducation; c'est aussi l'éducation informelle qui, pourtant, contribue à fournir les qualifications et compétences nécessaires pour la réussite de l'apprentissage tout au long de la vie, en complétant le travail des systèmes scolaires. C'est pourquoi il convient de lui accorder l'attention nécessaire.

3.2 Le CESE est globalement d'accord avec les propositions faites en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation, car elles sont cohérentes avec les stratégies et documents actuels.

3.3 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il conviendrait de développer un élément spécifique aux jeunes dans Europass, en complément du «passeport jeunesse», qui ne concerne que les activités des jeunes dans le cadre du programme Jeunesse en Action. L'éventail des activités des jeunes devant être reconnues est, en effet, bien plus large que cela.

3.4 Le CESE recommande que la Commission poursuive ses travaux sur la reconnaissance du volontariat chez les jeunes via un engagement aux côtés des organisations d'employeurs, des organisations de travailleurs, des représentants du système d'enseignement officiel et des ONG appropriées.

3.5 Les jeunes qui quittent l'école devraient pouvoir participer à des programmes de formation informels qui les prépareraient à leur vie d'adultes et leur permettraient de participer efficacement au marché du travail, en tant que salariés ou employeurs.



#### 4. Les jeunes et l'emploi: un défi pour l'Europe

4.1 Le CESE souligne que le chômage des jeunes européens menace l'avenir de l'Europe; il demande aux États membres et aux institutions européennes de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la situation. Ces mesures devraient avant tout s'appuyer sur une mise en œuvre plus rapide et plus efficace du Pacte européen pour la jeunesse, qui connaît des retards considérables dans de nombreux États membres. À l'heure actuelle, le Pacte européen pour la jeunesse s'apparente davantage à une déclaration qu'à un réel programme de travail.

4.2 Dans un avis antérieur <sup>(2)</sup>, le CESE a demandé que soit examinée l'inclusion des objectifs suivants dans les programmes nationaux de réforme des États membres dans le cadre de la stratégie de Lisbonne:

- fixer des objectifs par État membre en vue de la réduction d'au moins 50 % du nombre de jeunes au chômage sur la période 2006-2010 (le chiffre actuel de l'UE est de 17,4 % pour les moins de 25 ans); le chômage des jeunes est dans la plupart des pays supérieur à la moyenne nationale et dans les États membres de l'UE, le taux de chômage des jeunes est au moins deux fois plus élevé que le taux de chômage général;
- améliorer le système existant afin de réduire de six à quatre mois le délai moyen au terme duquel un jeune trouve un emploi ou une place d'apprenti;
- développer des systèmes de protection sociale permettant aux jeunes de pouvoir faire des choix afin de décider de leur avenir;
- réduire de 50 % l'abandon scolaire prématuré sur la période 2006-2010 et promouvoir l'expérience professionnelle en entreprise.

4.3 Le CESE a récemment adopté un avis exploratoire sur la flexicurité <sup>(3)</sup>, qui pourrait constituer une base intéressante pour les travaux à venir en la matière. Il y observe, entre autres, que «les jeunes sont confrontés, dans de nombreux États membres, à un marché du travail incertain assorti d'un fort taux de chômage, à des contrats à durée déterminée, à une couverture sociale insuffisante et à des emplois inférieurs à leur niveau de qualification».

4.4 L'instabilité sociale qu'on peut considérer jusqu'à présent inhérente et caractéristique d'un âge de la vie dénommé jeunesse va pourtant croissant pour de nombreux jeunes en Europe comme dans le monde. Ils connaissent précarité de l'emploi, difficultés matérielles: il suffit de consulter les derniers rapports de l'OIT pour s'en convaincre. Il appartient aussi aux générations antérieures de s'interroger au sujet de l'avenir qu'ils laissent à leurs cadets.

4.5 Le CESE a déjà appelé à la promotion de l'esprit d'entreprise chez les jeunes, via la mise à disposition d'un soutien financier et technique et la réduction de la bureaucratie accompagnant la reprise, le transfert ou la création d'entreprises. Le CESE est donc intéressé par le projet pilote proposé visant à promouvoir la mobilité des jeunes chefs d'entreprise.

<sup>(2)</sup> Avis du CESE du 26.10.2005 sur la communication sur «les politiques européennes de la jeunesse — Répondre aux préoccupations des jeunes Européens — Mise en œuvre du Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active»; rapporteuse: M<sup>me</sup> Van Turnhout (JO C 28 du 3 février 2006).

<sup>(3)</sup> Avis du CESE sur la flexicurité (la négociation collective et le rôle du dialogue social) — COM(2007) 359 final; rapporteurs: MM. Janson, Ardhe — SOC/283, en cours.

4.6 En ce qui concerne l'initiative de la Commission sur les stages en entreprise, le CESE est d'avis qu'il conviendrait de lancer et proposer aux entreprises une sorte de charte de qualité européenne pour les stages. Les entreprises s'engageraient ainsi à respecter ses principes visant à passer un contrat clair avec les jeunes. À l'heure actuelle, bien souvent, les jeunes stagiaires sont en effet utilisés comme de la main-d'œuvre bon marché au lieu d'apprendre et de se préparer à leur future profession.

4.7 Conformément à la proposition de la Commission, qui encourage les États membres à recourir aux politiques nationales et aux fonds communautaires pour aider les jeunes dans la phase de transition entre l'éducation et l'emploi, le CESE invite les États membres à réduire la charge administrative associée à la procédure de demande de financements communautaires, car cela limite les chances pour les ONG s'occupant de jeunes et fonctionnant grâce au volontariat d'accéder à ce type de financement. Le préfinancement des projets des ONG contribuerait également à augmenter les chances de réussite de ces projets.

#### 5. Utiliser intégralement le potentiel de tous

5.1 Le CESE demande instamment que l'on tienne davantage compte de la situation des jeunes dans les zones rurales et dans les zones urbaines pauvres. En effet, dans de nombreuses zones rurales et zones urbaines pauvres, les jeunes n'ont pas accès à des services de qualité en matière d'éducation, de formation, de mobilité et de santé. Il en va de même des équipements de loisirs, ainsi que des possibilités d'emploi et de participation à la société civile.

5.2 Le CESE invite les États membres à relever le défi de l'éradication de la pauvreté dont souffrent les enfants et les jeunes et qui a de graves conséquences pour eux dans un certain nombre de domaines, parmi lesquels la santé, l'éducation, voire les possibilités futures qui sont les leurs pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

5.3 La communication n'aborde pas le lien fondamental existant entre l'étendue et le niveau des structures d'accueil de jour des enfants d'une part, et les performances scolaires ultérieures et la réussite professionnelle d'autre part. Le CESE recommande que l'on souligne, conformément aux objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne, l'importance des structures d'accueil de jour des enfants pour la préparation à l'école et à une vie autonome, et le fait qu'elles constituent un outil remarquable pour favoriser l'intégration sociale et compenser les retards.

5.4 Le CESE demande que de nouvelles mesures soient prises pour que les enfants et les jeunes ayant des besoins particuliers, se trouvant en situation défavorisée ou souffrant d'un handicap puissent mieux participer à la société en toute égalité: participation égale aux activités du programme en faveur de la jeunesse; égalité d'accès aux informations sur la politique et les projets en faveur de la jeunesse; mesures de sensibilisation.

5.5 Le CESE partage globalement l'analyse de la Commission européenne sur les questions d'égalité entre hommes et femmes. Il regrette toutefois que la communication ne comporte aucune nouvelle proposition afin de lutter contre les stéréotypes de genre.

5.6 Le CESE a déjà demandé à la commission de mettre en place des actions ciblées sur la santé des enfants et des jeunes, en particulier sur les modes de vie sains et équilibrés:

- il a appelé à une participation collective des jeunes à la plate-forme communautaire pour l'alimentation, l'activité physique et la santé;
- il marque sa préoccupation quant à l'augmentation, dans de nombreux États membres, de la consommation nocive et dangereuse d'alcool chez les jeunes adultes et chez les enfants au cours des dix dernières années, et notamment de la consommation épisodique excessive que l'on désigne en anglais sous l'appellation de «*binge drinking*» (consommation ponctuelle immodérée);
- il attire l'attention sur les pratiques commerciales conditionnant en mélange dans des canettes alcools et sodas pour inciter les jeunes à consommer régulièrement de l'alcool.
- il appelle à intensifier la lutte contre les différentes formes de violence à l'encontre des enfants et des jeunes, ainsi qu'à améliorer l'information et la formation en matière de prévention et d'action.

5.7 Dans l'esprit des avis récents «solidarité intergénérationnelle» du Comité <sup>(4)</sup>, la solidarité avec la jeunesse doit être intégrée aux politiques horizontales transversales mais dans l'esprit de coopération et de solidarité avec les autres âges de la société civile: petite enfance, âge mûr, grand âge.

5.8 Le CESE se félicite donc de l'adoption par la Commission d'une nouvelle stratégie en matière de santé.

## 6. Jeunes citoyens actifs

6.1 Le CESE n'a cessé de soutenir la participation active des jeunes, aussi bien dans ses avis qu'en mettant ses locaux à disposition pour la semaine européenne de la jeunesse 2007.

6.2 Dans un précédent avis, le CESE a souligné l'importance de la participation active et de l'autonomie des jeunes dans la société tout entière. Il y faisait les recommandations suivantes:

- il convient de placer les jeunes au centre du dispositif, de les inciter à participer activement à l'élaboration des politiques et de leur donner l'occasion de s'exprimer en utilisant tous les moyens nécessaires;
- les États membres et les institutions doivent fournir les ressources, le soutien et les mécanismes nécessaires permettant aux jeunes à tous les niveaux de s'associer plus facilement à la prise de décisions et de mesures ayant un effet sur leurs vies. Seul l'exercice d'une influence réelle peut mener à une responsabilité réelle;
- la Commission et les États membres doivent concevoir et mettre en œuvre leurs politiques en partenariat avec les jeunes et les organisations de jeunesse et continuer à les associer à toutes les étapes;

- les jeunes, les organisations de jeunesse et les partenaires sociaux *doivent* être consultés au sujet de l'élaboration de mesures dans le cadre de l'initiative sur les programmes nationaux de réforme découlant de la stratégie de Lisbonne ainsi qu'au sujet de leur mise en œuvre ultérieure.

6.3 Le CESE apprécierait que la partie de la communication ayant trait aux activités volontaires des jeunes (point 5.2) soit plus incisive et moins générale. Il regrette que la communication ne reprenne aucune de ses recommandations de l'avis exploratoire <sup>(5)</sup>.

6.4 Le CESE répète donc ses principales conclusions à ce sujet:

- il conviendrait d'adopter, au niveau européen, une charte fixant le rôle, les droits et les obligations des organisations bénévoles;
- la Commission devrait procéder à la proclamation d'une Année des volontaires et publier un Livre blanc sur les activités volontaires et la citoyenneté active en Europe;
- les États membres doivent œuvrer à l'élaboration d'une législation cadre consacrant le droit à l'exercice d'activités volontaires indépendamment du statut juridique ou social de l'intéressé et prévoyant des dispositions en matière d'assurance et de remboursement des frais;
- la Commission et les États membres devraient sensibiliser le public au sujet de la contribution que le travail des jeunes apporte à leur développement et au sujet des compétences, valeurs et attitudes que les jeunes acquièrent en s'impliquant activement dans les organisations de jeunesse et dans des activités de travail des jeunes;
- il conviendrait que l'UE mette particulièrement l'accent sur la reconnaissance des compétences acquises par le biais d'activités volontaires.

6.5 Le CESE est favorable au développement d'un partenariat étroit entre l'UE et les jeunes sous la forme d'une déclaration qui devrait être signée cette année par les institutions européennes et leur partenaire du côté des jeunes, à savoir le Forum européen de la jeunesse. Il constate avec satisfaction que le Forum européen de la jeunesse tient à réfléchir aux moyens et instruments appropriés avec les partenaires concernés, afin de garantir que les opinions (notamment celles des jeunes qui disposent des opportunités les plus réduites) seront entendues et prises en compte dans le cadre de ce processus <sup>(6)</sup>.

6.6 En outre, le CESE est favorable à la mise en place d'un dialogue structuré entre les décideurs et les jeunes. Un tel dialogue devrait contribuer au développement de la stratégie transversale européenne pour la jeunesse, proposée par la Commission dans sa communication. En ce sens, le CESE propose que soit organisée une rencontre de dialogue rassemblant toutes les DG pertinentes de la Commission et des représentants du Conseil, du Parlement européen et de la société civile de la jeunesse. Cela permettrait d'élaborer une feuille de

<sup>(4)</sup> Avis d'initiative du 16.12.2004 sur le thème «Relations entre générations»; rapporteur: M. Bloch-Lainé (JO C 157 du 28 juin 2005).  
Avis du CESE sur le thème «Promouvoir la solidarité entre les générations»; rapporteur: M. JAHIER (CESE 1711/2007 — SOC/277). Adopté lors de la session plénière des 12 et 13 décembre 2007.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE du 13.12.2006 sur «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact»; rapporteuse: M<sup>me</sup> Koller, corapporteuse: Mme Eulenburg (JO C 325 du 30 décembre 2006).

<sup>(6)</sup> Réaction du Forum européen de la jeunesse à la communication de la Commission européenne — 7.4.2007.

route conjointe sur la façon d'aborder les questions de la jeunesse de façon transsectorielle. Le CESE estime qu'une telle feuille de route serait une mesure concrète pour satisfaire les demandes des jeunes et de la société civile de la jeunesse exprimées lors du Sommet de la jeunesse qui s'est tenu à Rome en mars 2007.

6.7 Il convient également que le dialogue structuré avec les jeunes fasse bon usage des moyens existants, à savoir les manifestations organisées pour les jeunes par les présidences de l'UE et la Semaine européenne de la jeunesse. En effet, ces événements devraient servir à l'examen de l'évolution de la stratégie transversale européenne pour la jeunesse et le résultat de cet

examen, consigné par écrit, devrait être pris en compte dans l'évolution de la stratégie. Il n'est pas nécessaire de rédiger d'autres déclarations: il ne faut pas sans cesse réinventer la roue.. .

6.8 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission visant à élaborer un rapport communautaire sur la jeunesse tous les trois ans. Ce rapport devrait être conforme à la stratégie transversale pour la jeunesse et à ses objectifs, et comporter des indicateurs de réussite ou d'échec très précis. Il convient de garantir l'implication de la société civile de la jeunesse, notamment des conseils nationaux de la jeunesse, dans son élaboration.

Bruxelles, le 17 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ANNEXE

#### à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des votes exprimés, ont été repoussés au cours du débat (article 54 (3)) du Règlement intérieur):

#### Paragraphe 6.3

Modifier comme suit:

«Le CESE apprécierait que la partie de la communication ayant trait aux activités volontaires des jeunes (point 5.2) soit plus incisive et moins générale. Il rappelle que le volontariat ne se confond pas avec le bénévolat et que des activités volontaires peuvent être rémunérées <sup>(1)</sup>. Il regrette que la communication ne reprenne aucune de ses recommandations de l'avis exploratoire».

Résultat du vote

Voix pour: 17 Voix contre: 30 Abstentions: 15

---

<sup>(1)</sup> Avis du CESE du 13.12.2006 sur "Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact"; rapporteuse: M<sup>me</sup> Koller, corapporteuse: M<sup>me</sup> Eulenburg (JO C 325 du 30 décembre 2006).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil visant à étendre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° [...] aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité»**

COM(2007) 439 final — 2007-152 (CNS)

(2008/C 151/15)

Le 5 octobre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil visant à étendre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° [...] aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2007 (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Lors de sa 441<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité

## 1. Conclusions

1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de règlement visant à étendre les dispositions du Règlement (CE) 883/04 et du Règlement ... d'application aux ressortissants de pays tiers qui, uniquement en raison de leur nationalité, ne sont pas couverts par ces dispositions; estime que la proposition de règlement constitue en effet un progrès vers l'égalité de traitement entre les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'UE.

1.2 En ce sens, le Comité souhaite qu'il soit tenu compte des observations ci-après, lesquelles résument le contenu des différents paragraphes du présent avis:

1.2.1 Le règlement (CE) 859/03, et par conséquent le règlement (CEE) 1408/71 et son règlement d'application ne doivent en aucun cas être maintenus en vigueur.

1.2.2 Le texte appelé à remplacer le règlement (CE) 859/03 ne doit contenir aucune annexe comportant des dispositions spéciales impliquant des exclusions de l'application du règlement 883/2004.

1.2.3 Le Comité économique et social européen, en tant que représentant de la société civile organisée de l'UE, doit toujours être consulté lors de démarches de cette nature.

## 2. Introduction

2.1 Au mois d'avril 1991, le Comité économique et social européen, dans son avis d'initiative sur le statut des travailleurs migrants originaires de pays tiers <sup>(1)</sup>, a exprimé son soutien à l'égalité de traitement, dans le domaine social, entre ressortissants communautaires et ressortissants des pays tiers.

2.2 En octobre 1999, le Conseil européen de Tampere s'est prononcé en faveur d'un traitement équitable en faveur des ressortissants des pays tiers qui résident légalement dans les États membres, et de leur accorder des droits et des devoirs assi-

milables à ceux des citoyens de l'Union. Parmi ces droits figure, logiquement, le droit à la libre circulation, avec les répercussions que suppose cette mobilité dans le domaine socioprofessionnel.

2.3 En vertu de l'article 63 (alinéa 4) du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, arrête «des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire» <sup>(2)</sup>. Ces mesures concernent le droit de résidence et le droit de mobilité de ces personnes.

2.4 En mai 2003 a été publié le règlement (CE) n° 859/2003 <sup>(3)</sup>, qui élargit les dispositions des règlements (CEE) 1408/71 et 574/72 aux ressortissants des pays tiers qui, uniquement en raison de leur nationalité, ne sont pas couverts par lesdites dispositions <sup>(4)</sup>. Cette mesure satisfaisait aux exigences de l'article 63 du traité instituant la Communauté européenne et étendait les dispositions des règlements relatifs à la sécurité sociale aux citoyens originaires de pays tiers, aux membres de leurs familles et aux survivants de citoyens de l'Union en situation régulière de séjour dans l'Union européenne.

2.5 En 2004, avec l'adoption du règlement (CE) 883/04 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, il a été décidé que le règlement (CEE) 1408/71 serait abrogé au moment de l'adoption et de la publication du règlement d'application du règlement antérieur. Si la proposition de règlement sur laquelle porte le présent avis n'était pas adoptée, les ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans l'Union européenne continueraient à être assujettis aux dispositions du règlement (CEE) 1408/71 et ne bénéficieraient ni de la simplification, ni des améliorations apportées au règlement (CE) 883/04; de plus, l'on se trouverait dans la situation paradoxale d'avoir deux règlements différents traitant de la sécurité sociale, dont l'un s'appliquerait uniquement aux ressortissants des pays tiers.

<sup>(2)</sup> Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>(3)</sup> JO L 124 du 20.5.2003.

<sup>(4)</sup> Sont déjà couverts par le Règlement 883/2004 les apatrides, les réfugiés et les membres de leur famille, et les survivants de citoyens de l'Union européenne.

<sup>(1)</sup> JO C 339 du 31.12.1991 (rapporteur: M. AMATO).

### 3. Résumé de la proposition de règlement

3.1 La proposition de règlement s'articule autour de trois articles; elle comporte, comme le règlement précédent, une annexe qui ne figure pas dans la proposition à l'examen. Le texte des articles reprend quasiment mot pour mot le texte du règlement qu'il est censé remplacer.

3.2 L'article premier précise le domaine d'application, c'est-à-dire, en toute logique, les ressortissants des pays tiers, les membres de leurs familles et les survivants en situation régulière de séjour dans un État membre, pour autant qu'ils ne soient pas déjà assujettis au règlement (CE) 883/04.

3.3 L'article 2 mentionne les mêmes exceptions que le règlement (CE) 859/03 actuellement en vigueur et se réfère aux droits antérieurs au 1<sup>er</sup> juin 2003, date d'entrée en vigueur du règlement actuel.

3.4 L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur de ce règlement et prévoit l'abrogation du règlement (CE) 859/03.

### 4. Observations

4.1 Le Comité se félicite de la proposition de règlement et réitère son soutien inconditionnel à l'extension de l'égalité de traitement entre les ressortissants des États membres de l'Union et ceux des pays tiers dans le domaine social, convaincu que cette égalité de traitement facilitera l'intégration progressive des immigrants en provenance des pays tiers dans les États membres.

4.2 Le Comité se réjouit de constater qu'à l'occasion de la proposition de règlement élargissant les dispositions du règlement (CE) 883/04 et de son règlement d'application aux ressortissants des pays tiers qui, uniquement en raison de leur nationalité, ne sont pas couverts par ces dispositions, le Conseil a décidé de saisir le Comité économique et social européen à ce sujet. Dès lors, le Comité s'explique mal de n'avoir pas été saisi par la Commission lors de l'élaboration du règlement (CE) 859/03, et déplore de n'avoir pu s'exprimer sur un sujet d'une telle importance.

4.3 Indépendamment des questions sur lesquelles il est appelé à se prononcer, le Comité estime qu'il est souhaitable que son avis soit pris en compte dans tous les débats de société, surtout si ces derniers portent sur le champ d'application des dispositions relatives aux prestations sociales dans le cadre de la sécurité sociale.

4.4 L'un des considérants du règlement (CE) 859/03 souligne, conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le désir de ces deux États membres de participer à l'adoption et à l'application dudit règlement.

4.5 La proposition de règlement appelée à remplacer le règlement (CE) 859/03 ne comporte pour le moment aucun considérant portant sur ces questions; par conséquent, le Comité suppose que ces États n'ont pas encore fait de communication à ce sujet. À cet égard, le Comité forme le vœu que les deux États membres en question adopteront le nouveau règlement, afin d'éviter les problèmes mentionnés au paragraphe 2.5 du présent avis, c'est-à-dire que le règlement (CEE) 1408/71 ne demeure en vigueur que dans un ou deux États membres et ne s'applique qu'aux ressortissants des pays tiers.

4.6 Le règlement (CE) 859/03, actuellement en vigueur, comporte une annexe qui énumère les exceptions à l'application du règlement dans deux États membres pour certaines prestations très concrètes. Le texte de la proposition à l'examen est dépourvu d'annexe. Cette situation peut être due soit au fait qu'aucun État n'a souhaité y inclure d'exception, soit au fait qu'ils ne se sont pas encore prononcés sur cet aspect des choses.

4.7 Quelle que soit la raison de l'absence de cette annexe, le Comité, fidèle à la ligne qu'il défendait il y a plus de quinze ans déjà dans son avis d'initiative sur le statut des travailleurs migrants originaires de pays tiers<sup>(?)</sup>, appelle à nouveau à l'égalité de traitement entre les ressortissants des pays de l'Union et ceux des pays tiers dans le domaine social; forme dès lors le vœu qu'aucune annexe ne soit incorporée au nouveau règlement.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(?) JO C 339 du 31.12.1991 (rapporteur: M. AMATO).