

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	.....	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session de février 1991	
91/C 102/01	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée . .	1
91/C 102/02	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la décision 87/569/CEE concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et leur préparation à la vie adulte et professionnelle (PETRA) . . .	2
91/C 102/03	Avis sur la proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires des douanes (MATTHAEUS) . . . . .	5
91/C 102/04	Avis sur la proposition de troisième directive du Conseil portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE . . . . .	7
91/C 102/05	Avis sur la proposition de directive du Conseil portant création d'un Comité des assurances . . . . .	11

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
91/C 102/06	Avis sur la proposition de décision du Conseil instaurant la deuxième phase du programme TEDIS (Trade Electronic Data Interchange Systems) . . . .	13
91/C 102/07	Avis sur la politique d'entreprise: une nouvelle dimension pour les petites et moyennes entreprises — Proposition de décision du Conseil relative à la révision du programme d'amélioration de l'environnement des entreprises et de promotion du développement des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises, dans la Communauté . . . . .	16
91/C 102/08	Avis sur la proposition de directive du Conseil sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée . . . . .	19
91/C 102/09	Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques . . . .	23
91/C 102/10	Avis sur l'Union économique et monétaire . . . . .	24
91/C 102/11	Avis sur la situation économique — Rapport économique annuel 1990-91 . . .	36
91/C 102/12	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'évaluation et le contrôle des risques environnementaux présentés par les substances existantes . . . . .	42
91/C 102/13	Avis sur la proposition de directive (CEE) du Conseil concernant les exigences de rendement pour nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux . . . . .	46
91/C 102/14	Avis sur la proposition modifiée de treizième directive du Conseil en matière de droit des sociétés concernant les offres publiques d'acquisition . . . . .	49

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée <sup>(1)</sup>**

(91/C 102/01)

Le 10 décembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social (CES) sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 février 1991 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991) à l'unanimité.

### 1. Introduction

1.1. La proposition de directive du Conseil à l'examen [doc. COM(90) 525 final — SYN 313] a pour objectif de modifier les directives 76/308/CEE du 15 mars 1976 et 79/1071/CEE du 6 décembre 1979, couvrant le domaine indiqué en titre et visant à améliorer les procédures relatives à l'assistance mutuelle entre les États membres en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée, à diverses taxes applicables à certaines marchandises, ainsi qu'aux frais et intérêts liés à ces créances.

1.2. La Commission considère que la proposition est indispensable pour assurer le fonctionnement normal du marché intérieur prévu à l'article 8 A du Traité CEE, et prend pour base juridique l'article 100 A du traité.

1.3. Compte tenu des objectifs invoqués, le Comité est favorable à la proposition de directive du Conseil à l'examen [doc. COM(90) 525 final — SYN 313], sous

réserve des observations ci-après, ainsi que de celles formulées par le CES dans divers avis concernant l'harmonisation et la convergence en matière fiscale, indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur. Le Comité attire particulièrement l'attention sur son avis (doc. CES 1056/90 — SYN 275 — rapporteur: M. Giacomelli) sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects [doc. COM(90) 183 final — SYN 275].

### 2. Observations générales

2.1. La proposition de la Commission vise essentiellement à:

- a) élargir le champ d'application des directives 76/308/CEE et 79/1071/CEE et à couvrir également certaines taxes applicables à des marchandises spécifiques;
- b) mettre fin au traitement discriminatoire en matière de priorité des créances que permettraient les dispositions de l'article 10 de la directive 76/308/CEE;
- c) renforcer le rôle de la Commission dans les opérations de contrôle nécessaires à la réalisation effective des actions entreprises.

<sup>(1)</sup> JO n° C 306 du 6. 12. 1990, p. 7.

2.2. Tout en reconnaissant que la proposition apportera une amélioration concernant le traitement discriminatoire en matière de priorité des créances (article 10), le Comité estime que la seule manière d'atteindre cet objectif est que les États membres conviennent d'un ordre de priorité unique pour ces créances (par exemple, elles pourraient être mises au même niveau que les propres créances des gouvernements provenant d'impôts impayés).

### 3. Observations particulières

#### 3.1. Article premier<sup>(1)</sup>

3.1.1. Le nouvel alinéa e) étend le champ d'application de la directive aux impôts portant sur certains

produits spécifiques : tabacs fabriqués, boissons alcooliques et alcool contenu dans d'autres produits, huiles minérales.

#### 3.1.2. Article premier, paragraphe 3

Il modifie l'article 10 de la directive 76/308/CEE de manière à ce que les créances à recouvrer jouissent des mêmes privilèges que les créances similaires nées dans un État membre.

Le CES attire l'attention de la Commission sur les observations relatives à ce point formulées au paragraphe 2.2 du présent avis.

<sup>(1)</sup> Faisant référence à l'article 3 de la directive 76/308/CEE.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDLIN

## Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la décision 87/569/CEE concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et leur préparation à la vie adulte et professionnelle (PETRA)<sup>(1)</sup>

(91/C 102/02)

Le 23 novembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 128 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 février 1991 (rapporteur : M. Nierhaus).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991) à l'unanimité.

### 1. Introduction

1.1. La proposition à l'examen fait suite à la décision du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 1987 concernant un programme d'action pour la formation professionnelle des jeunes et leur préparation à la vie adulte et professionnelle (PETRA) et comprend également le programme relatif à l'échange de jeunes travailleurs dans la Communauté lequel, après avoir été prolongé, expire le 31 décembre 1991.

1.2. La jonction et la poursuite des deux programmes sont destinées à soutenir les efforts des États membres en matière de formation professionnelle initiale dans le but de permettre à tous les jeunes de la Communauté qui le souhaitent de suivre une formation professionnelle de deux ans ou plus.

1.3. En consolidant et en élargissant ainsi le programme PETRA, la Commission répond à la demande du Conseil l'invitant à proposer des mesures destinées à adapter et à renforcer les programmes communautaires actuels. À cet effet, un total de 177,4 millions d'ECU est prévu pour la période 1992-1994.

<sup>(1)</sup> JO n° C 322 du 21. 12. 1990, p. 21.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission. Dans son évaluation des mesures préconisées, il se base, d'une part, sur la situation actuelle en matière de formation professionnelle initiale dans la Communauté et, d'autre part, sur les objectifs qui revêtent un caractère urgent dans l'optique de l'intégration des économies nationales dans le cadre de l'achèvement du Marché intérieur.

2.2. La situation de la formation professionnelle initiale varie de manière considérable d'un État membre à l'autre, et ce, notamment sur les points suivants :

- la proportion des jeunes d'une même année qui suivent une formation professionnelle,
- la durée moyenne de la formation professionnelle,
- le niveau de qualifications professionnelles qui peut être atteint,
- la portée et le caractère obligatoire des dispositions légales,
- les organes compétents, les établissements et les entreprises chargés de la formation professionnelle, ainsi que les endroits où est dispensée cette formation,
- la forme et l'intensité de l'intégration dans le monde de l'entreprise,
- le degré de reconnaissance des diplômes délivrés et les droits qui en résultent.

2.3. Malgré le grand nombre de types et de systèmes de formation, qui peuvent d'ailleurs rester en concurrence les uns avec les autres, il existe dans la Communauté un consensus général sur la nécessité d'intensifier les efforts visant à garantir une formation initiale de haut niveau pour un maximum de jeunes dans tous les États membres et dans toutes les régions de la Communauté. Cela s'impose compte tenu de l'importance sans cesse croissante de la qualification professionnelle tant pour l'individu que pour la compétitivité des entreprises de la Communauté sur le marché mondial.

2.4. Le développement continu des nouvelles technologies, notamment des technologies de l'information et de la communication et ses implications sur le profil des qualifications requerra précisément un nombre croissant de spécialistes bénéficiant d'une bonne formation. Dès lors, les jeunes et les travailleurs qui ne peuvent justifier de telles qualifications risquent d'être exclus de la vie économique et sociale.

2.5. Le Comité soutient donc toute contribution communautaire à l'amélioration qualitative et quantitative de la formation initiale. À cet égard, il accueille favorablement le présent programme d'action et le premier programme PETRA.

2.6. Même s'il reste encore à la Communauté à développer une politique cohérente en matière de formation professionnelle, il s'impose de tenir compte, comme auparavant, du fait que la Communauté ne peut que

prendre des mesures de soutien et d'accompagnement en vue du relèvement général de la portée et de la qualité de la formation professionnelle initiale. Cette dernière doit être en premier lieu assurée par les gouvernements des États membres en collaboration avec les établissements, les organismes nationaux et les partenaires sociaux concernés. Le programme à l'examen peut être considéré comme un élément des activités de la Communauté en vue de la réalisation de ses objectifs en matière de formation professionnelle; cependant les incidences de ce programme sur le relèvement général du niveau qualitatif et quantitatif de la formation initiale dans les États membres ne doivent pas être surestimées. Les programmes et les actions communautaires ne peuvent que donner des impulsions, lesquelles doivent être renforcées et multipliées par des mesures de soutien et des activités appropriées des États membres.

2.7. Bien que des améliorations aient été enregistrées au cours des dernières années, le Comité réitère son appel aux États membres, aux entreprises et aux syndicats pour qu'ils déploient tous les efforts nécessaires afin d'améliorer, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, les possibilités de formation professionnelle offertes aux jeunes.

2.8. Le Comité se félicite notamment des points du programme qui visent au renforcement de la dimension européenne de la formation professionnelle. Ainsi devront être créées les conditions qui permettront aux travailleurs d'exercer effectivement le droit à la libre circulation prévu à l'article 48 du Traité CEE. À cet égard, il faudra non seulement éliminer les inégalités régionales mais aussi réaliser l'équivalence des objectifs et des diplômes. Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) devrait intensifier ses efforts visant à établir un modèle cohérent pour la comparaison des profils d'activités et des qualifications professionnelles.

## 3. Observations particulières

3.1. L'équivalence des objectifs de formation et des diplômes aiderait beaucoup à mieux insérer des séjours à l'étranger dans les différents programmes de formation. Il conviendrait de promouvoir en priorité le partenariat entre établissements dotés de structures différentes mais ayant des objectifs de formation comparables; c'est en effet là que résident les perspectives les plus prometteuses.

3.2. Pour être utiles, les séjours à l'étranger doivent s'effectuer après que des qualifications professionnelles suffisantes ont été acquises, sans pour autant compromettre la participation aux examens de fin d'études. La préparation et la mise à profit des résultats de la participation au programme sont aussi importantes l'une que l'autre.

3.3. Le Comité soutient expressément l'objectif des États membres consistant à permettre à tous les jeunes qui le désirent de suivre une formation professionnelle

de deux années ou plus débouchant sur une qualification professionnelle reconnue (article 1<sup>er</sup>). Les rapports des États membres préconisés à l'article 4, paragraphe 2, devraient expliciter dans quelle mesure cet objectif a déjà été atteint ou préciser quels obstacles et quelles difficultés l'ont particulièrement contrarié. Ces informations permettraient par la suite à la Communauté de définir des mesures en matière de formation professionnelle.

3.4. S'agissant de la libre circulation des travailleurs, le Comité se félicite tout particulièrement de la coopération avec les services d'information et d'orientation professionnelles. À cet égard, la dimension européenne ressort de manière particulièrement claire. Il est escompté que les administrations nationales, mais aussi d'autres institutions compétentes soutiendront particulièrement ce projet en créant les conditions nécessaires en termes de personnel et de technique afin que leurs services d'orientation puissent effectivement utiliser au maximum les possibilités offertes par le programme en question. De même, les spécialistes de la formation professionnelle des organisations d'employeurs et de travailleurs doivent être intégrés plus étroitement au programme.

3.5. L'efficacité nécessaire de l'orientation professionnelle doit être renforcée en donnant au personnel d'orientation les moyens d'acquérir des connaissances supplémentaires dans d'autres États membres de la Communauté. Ces moyens doivent être exposés dans le programme à l'examen. Cela comprend notamment la possibilité pour les personnes chargées de l'orientation, de se familiariser sur place avec les systèmes et les méthodes de formation d'autres États membres. Il conviendrait en outre de développer les modalités techniques et administratives de ces formations transfrontalières, ce qui implique également un recours plus marqué aux systèmes d'orientation et d'information informatisés qui ne restent malheureusement qu'accessoires dans le programme à l'examen.

3.6. Pour le succès du programme les participants potentiels devront avoir accès à une information étendue et globale. Les organes de coordination préconisés dans les États membres doivent être en mesure et être tenus d'assurer une telle information et d'assister efficacement les intéressés dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la formation.

3.7. Une grande partie des jeunes de la Communauté suivent une formation en petites et moyennes entrepri-

ses. À cet égard, la mise en œuvre du programme pourrait poser des problèmes particuliers en ce qui concerne :

- les difficultés d'accès à l'information et
- les dispositions régissant l'organisation du travail et le financement, notamment lorsqu'il s'agit pour les entreprises les plus petites de se priver de leurs apprentis et de leurs jeunes travailleurs pendant la durée du séjour à l'étranger.

3.8. Les États membres sont invités à veiller à ce que la composition du groupe des jeunes et des jeunes adultes bénéficiant du programme soit équilibrée, ce qui signifie qu'il faut aussi bien faire participer les femmes et les jeunes filles qu'intégrer davantage les travailleurs des petites et moyennes entreprises. De même, le cas des enfants de travailleurs migrants devrait être davantage pris en considération.

3.9. Les barrières linguistiques demeurent un problème particulier. On ne peut que souscrire au fait que les cours de langue préparant aux séjours à l'étranger soient également encouragés. Il est cependant nécessaire de disposer de connaissances de base; il s'agit d'un critère important pour la participation à un quelconque programme d'échanges communautaire. D'une manière générale, les efforts entrepris dans les États membres pour encourager l'enseignement des langues de la Communauté doivent être renforcés si l'on veut que l'Europe devienne une réalité vivante pour les citoyens.

3.10. Dans le cadre des programmes d'échanges, il conviendrait de promouvoir les partenariats entre régions développées et régions défavorisées dans l'intérêt d'une meilleure compréhension des possibilités offertes ainsi que des problèmes propres au système de formation de chacun des partenaires. Cela permettrait à chaque pays de tirer un profit direct des expériences pratiquées pour développer son propre programme de formation.

3.11. Des deux représentants de chaque État membre dont la présence au sein du comité consultatif est préconisée, l'un devrait provenir du secteur de la formation professionnelle et l'autre de celui de l'orientation professionnelle.

3.12. Il conviendrait enfin de s'assurer que les participants à de tels programmes d'échanges puissent, après le séjour à l'étranger, reprendre leur formation initiale ou leur activité professionnelle antérieure dans leur pays d'origine.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDLIN

**Avis sur la proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires des douanes (MATTHAEUS) <sup>(1)</sup>**

(91/C 102/03)

Le 15 janvier 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée des travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 14 février 1991 (rapporteur: M. R. Muller).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991) à l'unanimité.

Dans l'optique de l'achèvement du marché intérieur unique, l'objectif poursuivi par la Commission avec le programme MATTHAEUS est approuvé sans réserve. La proposition de décision du Conseil peut être approuvée dans son principe. Toutefois, s'agissant de sa mise en œuvre, le Comité attire l'attention sur les points suivants.

### 1. Observations générales

Les fonctionnaires des douanes de tous grades doivent avoir la possibilité, s'ils le désirent, de recourir au programme et de recevoir une formation linguistique suffisante.

Le Comité émet certains doutes quant à savoir si les objectifs visés pourront être atteints avec un nombre de fonctionnaires en échange fixe à 1200. Il serait souhaitable d'augmenter ce nombre.

### 2. Observations particulières

#### 2.1. Formation linguistique

Pour être véritablement opérationnel dans un autre Etat membre, le fonctionnaire doit avoir une connaissance suffisante de la langue du pays d'accueil. Dès lors, s'ils n'ont pas déjà de bonnes connaissances de cette langue, les fonctionnaires choisis pour ce programme devront, peu de temps avant l'échange, suivre une formation linguistique leur permettant de participer activement à l'exécution des tâches du service d'accueil. Etant donné que la Commission accorde une grande importance à ce que les échanges de fonctionnaires s'étendent à tous les Etats membres, une formation linguistique complète sera nécessaire pour certaines langues communautaires.

Il serait souhaitable que la Commission organise des cours dans les langues communautaires les moins répandues, notamment le danois, le néerlandais, le portugais et le grec, ouverts aux fonctionnaires de toute la Communauté et dont les coûts seraient assumés par les Etats membres.

#### 2.2. Statut juridique des fonctionnaires en échange

Il n'est pas possible, dans de nombreux Etats membres, de doter les fonctionnaires en échange sans restriction des mêmes pouvoirs que ceux dont sont investis les fonctionnaires du pays d'accueil, certaines dispositions légales ou constitutionnelles nationales s'y opposant (voir, par ex., l'article 33, paragraphe 4, de la loi fondamentale allemande). Si le projet prévoit la possibilité de limiter la compétence, il est cependant à craindre qu'il faille avoir recours de manière intensive à cette possibilité pour les raisons évoquées plus haut. La Commission tend encore à accorder la préférence aux solutions nationales. Toutefois, une approche uniforme n'est possible que si la Communauté adopte des dispositions généralement contraignantes.

#### 2.3. Spécificités juridiques en matière de responsabilité civile

Il n'est pas possible pour l'instant d'évaluer les risques liés à la responsabilité lors de l'affectation d'un fonctionnaire d'échange dans un autre Etat membre. La disposition prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la proposition ne donne pas satisfaction. L'assimilation des fonctionnaires d'échange aux fonctionnaires nationaux en cas de recours pourrait placer les premiers dans une situation moins favorable que celle qu'ils connaîtraient dans l'exercice de leurs fonctions dans leur pays d'origine. Cela ne va pas sans soulever certaines difficultés concernant l'assistance due au fonctionnaire. C'est pourquoi la Commission a été invitée à procéder à une enquête sur les dispositions nationales relatives à la responsabilité civile. Il n'a pas été possible jusqu'à présent de savoir si la Commission a donné suite à cette demande.

Il serait tout indiqué que la Commission couvre d'éventuels inconvénients par des dispositions relevant du domaine de l'assurance. Les participants devraient tout au moins être informés (le cas échéant par une notice) sur les différences et les spécificités dans ce domaine. La Commission devrait dresser une liste des spécificités qu'il s'impose aux fonctionnaires d'échange de connaître. Seule la Commission est à même de se faire rapidement une vue d'ensemble des différentes dispositions nationales.

Le fonctionnaire exerçant son activité dans un autre pays de la Communauté, sur la base du programme

<sup>(1)</sup> JO n° C 13 du 19 1 1991, p. 12

d'échange, ne pourra pas, en tout cas, assumer une responsabilité civile supérieure à celle qui est prévue dans son propre pays pour un cas analogue.

Dans le cas contraire, en effet, la plupart des fonctionnaires risqueraient d'être découragés de participer à ce programme.

La solution, en fait, doit être recherchée dans le sens d'une garantie donnée au fonctionnaire qu'il bénéficiera d'un traitement au moins égal à celui en vigueur dans son pays.

#### 2.4. *Spécificités du droit pénal*

Le statut juridique des déclarants en douane vis-à-vis des administrations douanières varie sensiblement selon les États membres. Si les fonctionnaires d'échange agissent dans l'ignorance des dispositions nationales en matière de droit pénal, cela peut avoir pour eux des conséquences juridiques négatives. Il conviendrait alors — comme pour le point 2.3 — d'informer les fonctionnaires d'échange, ce qui, pour les raisons évoquées plus haut, devrait incomber à la Commission.

#### 2.5. *Aspects sociaux*

L'achèvement du marché intérieur avec l'élimination des contrôles aux frontières intracommunautaires aura pour de nombreux fonctionnaires des douanes des conséquences sociales très graves.

Si, en règle générale, les douaniers ne pourront pas perdre leur emploi en raison de leur statut de fonctionnaire, l'élimination des contrôles entraînera l'affectation d'un grand nombre d'entre eux dans d'autres services de l'administration des douanes souvent très éloignés de leur lieu d'origine ou à d'autres fonctions entièrement différentes.

Le fait de devoir quitter la maison qu'ils ont acquise au prix de sacrifices importants, la perte de l'emploi de membres de la famille et l'abandon de tous les liens personnels et familiaux entraînent de graves tensions sociales.

La proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires des douanes (MATTHAEUS) est l'occasion d'attirer l'attention sur ces conséquences afin que la Commission

ainsi que les administrations nationales élaborent des solutions acceptables pour les fonctionnaires des douanes concernés et fassent en sorte que ceux-ci reçoivent une indemnisation équitable lorsqu'ils sont affectés d'office dans un autre service. Il ne sera possible de surmonter les nombreux problèmes à venir qu'avec des fonctionnaires satisfaits de leur condition.

#### 2.6. *Participation des syndicats et des associations professionnelles*

Le Comité estime qu'il s'impose d'associer étroitement les syndicats, le Comité européen des syndicats de la fonction publique et les associations professionnelles représentant les fonctionnaires des douanes à la définition et au développement du programme MATTHAEUS ainsi qu'à l'aménagement ultérieur des infrastructures administratives des douanes européennes. Cette concertation constitue un aspect du dialogue social européen.

#### 2.7. *Formation continue et reconversion d'autres groupes professionnels en rapport avec les douanes*

Le Comité recommande à la Commission de prendre des initiatives adéquates visant à préparer également d'autres entités qui participent aux opérations de dédouanement, notamment les commissionnaires et les agents en douane, au bon fonctionnement de l'union douanière.

Il s'impose de prévoir des mesures de reconversion adéquates pour les employés de ces entreprises qui perdent leur emploi: les coûts y afférents doivent être couverts par des fonds nationaux ou par le Fonds social européen.

### 3. **Observations finales**

Le Comité considère que le programme MATTHAEUS constitue une excellente première étape dans la voie d'une formation professionnelle communautaire des fonctionnaires des douanes. Cette initiative constitue un point d'appui concret aux orientations présentées dans la communication de la Commission au Conseil sur l'Union Douanière. Cette étape devrait être suivie de plusieurs autres et conduire assez rapidement à la création d'un Centre européen de formation des fonctionnaires des douanes qui constituerait la clé de voûte des systèmes de formation mis en œuvre dans chaque État membre.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDLIN



**Avis sur la proposition de troisième directive du Conseil portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE <sup>(1)</sup>**

(91/C 102/04)

Le 17 septembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 66 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 février 1991 (rapporteur: M. R. Pelletier).

Le Comité économique et social, au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière, séance du 28 février 1991, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

### 1. Observations préliminaires

1.1. L'achèvement du marché intérieur dans le domaine de l'assurance, qui doit en particulier offrir aux preneurs d'assurances et aux consommateurs le libre accès des services d'assurances offerts sur l'ensemble du territoire de la Communauté, procède de trois étapes successives

- (i) La liberté d'établissement, réalisée pour l'assurance de dommages depuis une directive du 24 juillet 1973, et pour l'assurance vie depuis une directive du 5 mars 1979,
- (ii) La liberté de prestations de services, à laquelle sont assorties des conditions d'exercice plus ou moins contraignantes selon le besoin de protection de l'assuré, celle-ci a été réalisée par une directive du 22 juin 1988 pour l'assurance de dommages — entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990 —, et par deux directives du 8 novembre 1990, l'une pour l'assurance auto et l'autre pour l'assurance vie;
- (iii) Une dernière étape vise à permettre aux assurés — quelle que soit leur qualité, leur importance, ou la nature du risque à garantir — de faire appel à tout assureur ayant son siège social dans la Communauté et exerçant son activité par voie d'établissement ou de libre prestation de services.

1.2. Sa mise en place, grâce à une reconnaissance mutuelle des agréments et des systèmes de contrôles prudentiels, sera obtenue pour l'assurance non-vie par l'intermédiaire de la proposition de directive objet du présent avis.

Cette démarche, qui s'inscrit dans la logique d'un marché unique, avait d'ailleurs été utilisée de façon similaire par la Commission pour d'autres directives concernant les services financiers, et notamment la 2<sup>e</sup> directive de coordination de l'activité bancaire (Directive 89/646/CEE, JO n° L 386 du 30. 12. 1989).

1.3. Aussi le principe d'un agrément administratif unique valable dans toute la Communauté est-il accueilli favorablement, sous réserve des observations énoncées ci-après, comme devant concourir à un exercice de l'activité d'assurance satisfaisant pour les consommateurs, et pour la sécurité des transactions effectuées aussi bien par la voie de l'établissement que par celle de la libre prestation de services.

1.4. Le Comité estime que l'objectif de cette directive est fondamental pour permettre aux consommateurs et aux opérateurs économiques d'accéder dans de bonnes conditions à un véritable marché intérieur de l'assurance.

### 2. Observations générales

2.1. La référence à l'intérêt général pour offrir à l'Etat membre de la prestation la possibilité d'empêcher la souscription d'un contrat conforme à la réglementation de l'Etat membre d'origine, demeure beaucoup trop vague, et susceptible d'offrir des interprétations divergentes qui pourraient entraver la réalisation du marché unique de l'assurance.

Le Comité estime que la notion d'intérêt général doit être définie avec beaucoup plus de précision dans la proposition de directive — voir paragraphe 3.10 ci-dessous — en relation avec la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur les obligations contractuelles, dont le contenu a guidé les travaux de la Commission.

2.2. Faute d'une harmonisation dans le domaine du droit du contrat des assurances, il a été convenu de maintenir le principe de l'application du droit du pays de l'assuré, avec toutefois de nombreuses exceptions qui provoquent une concurrence entre les droits qui s'appliquent aux contrats sur un même territoire.

<sup>(1)</sup> JO n° C 244 du 28. 9. 1990, p. 28

Une telle situation instaure une certaine insécurité juridique, préjudiciable aux consommateurs, que le Comité estime difficilement compatible avec la notion même de marché unique.

2.3. La suppression de l'approbation préalable des conditions contractuelles et tarifaires et son remplacement par un système de communication est dans la logique d'un système d'agrément unique et doit être approuvée. Cette communication permettra aux contrôles des États membres de vérifier le caractère licite des conditions contractuelles, sans que cette exigence constitue une condition préalable à l'exercice des activités d'assurances, ce qui serait contraire à l'esprit de la directive.

Des aménagements devront toutefois être apportés pour tenir compte du degré de protection nécessaire à certains preneurs, assurés et victimes, et permettre une intervention rapide des autorités de contrôle lorsque la couverture offerte dans le pays de la prestation ne répond pas aux exigences de protection des bénéficiaires dans des domaines sensibles comme le sont les assurances obligatoires, la responsabilité civile des automobilistes, ou les accidents du travail dans les pays où ce domaine n'est pas pris en charge par un régime public de sécurité sociale (voir paragraphe 3.11).

Dans ces cas d'assurances obligatoires, la communication pourrait être préalable à l'utilisation des conditions générales et particulières des contrats ainsi que des normes tarifaires utilisées, le contrôle de l'État qui impose l'obligation d'assurance étant le mieux placé pour apprécier la conformité de la garantie proposée avec les exigences locales de la réglementation en ce domaine.

Il conviendrait enfin qu'en cas d'irrégularités graves, l'autorité du pays de la prestation puisse adopter, après information de la Commission, des mesures d'urgence pouvant aller jusqu'à empêcher une entreprise d'assurance d'un autre État membre de continuer à conclure de nouveaux contrats d'assurance sur son territoire.

2.4. L'extension du contrôle des autorités d'un État membre aux succursales établies dans d'autres États membres pose le problème de la coexistence de contrôles différents sur un même marché.

Les divergences de pratiques entre les contrôles à travers la Communauté pourraient introduire des distorsions de concurrence ce qui impliquerait qu'une révision et une harmonisation ultérieure des pratiques de contrôle soient engagées.

2.5. Les dispositions financières contenues dans la proposition de directive paraissent cohérentes avec le système de l'agrément unique, en ce qu'il est proposé

une coordination des règles essentielles relatives aux provisions techniques et à leur couverture par des actifs représentatifs.

Aussi la proposition de directive sur les comptes annuels des entreprises d'assurances, à laquelle il est fait expressément référence dans le texte, devrait-elle être adoptée avant la proposition de directive objet du présent avis.

Par ailleurs, le catalogue des actifs admissibles devrait être le même pour toutes les entreprises d'assurances sans qu'un État membre ait la faculté de le restreindre dans sa législation nationale.

2.6. Parmi les capitaux extérieurs servant à financer la marge de solvabilité, les valeurs mobilières telles que les titres participatifs sont de plus en plus usités par les entreprises qui n'ont pas de capital social (entreprises d'assurances mutuelles), ou dont le capital social ne peut être alimenté que par les seuls associés (coopératives).

À cet égard, comme la directive propose l'intégration des rappels de cotisation à hauteur de 50% de la marge, de la même façon, l'admission des emprunts subordonnés devrait être possible pour au moins 50% de la marge (voir point 3.8, ci-dessous). Les titres participatifs qui sont des valeurs mobilières qui circulent, ont une durée de vie indéfinie et peuvent être cotés en bourse; ils devraient répondre aux mêmes règles.

2.7. La proposition de directive reprend les solutions adoptées en matière de fiscalité par la 2<sup>e</sup> directive du 24 juin 1988, c'est à dire le maintien, à titre transitoire, de la fiscalité du pays de la prestation.

Cette situation est la source de distorsions de concurrence eu égard à la variété des régimes fiscaux selon les États membres, aussi une harmonisation de la fiscalité sur les primes devra-t-elle être engagée de façon prioritaire par la Commission, dans la logique même d'un marché unique.

Le Comité estime que la question des disparités fiscales — dont l'assurance n'est ici qu'une illustration parmi d'autres — constitue un obstacle sérieux à la réalisation du Marché intérieur, et que des efforts d'harmonisation devraient être entrepris de façon tout à fait prioritaire à l'initiative de la Commission.

2.8. La proposition de directive ne comporte aucune disposition sur la réciprocité avec les pays tiers, mais le Comité prend acte de ce que la Commission des Communautés a déclaré que le texte sur la réciprocité de la directive sur la libre prestation de services en assurances automobiles, adoptée le 8 novembre 1990 par le Conseil, sera de portée générale et s'appliquera dès son entrée en vigueur à l'ensemble du secteur de l'assurance non-vie.

Le Comité se réjouit de cette disposition et de cette déclaration.

2.9. Le Comité a été informé que les mutuelles de prévoyance, exclues à leur demande du champ des directives de 1973 et 1988, comptent engager des démarches pour que les dispositions de ces directives s'appliquent désormais à elles.

Si une telle décision devait être prise, il conviendrait qu'elle le soit dans le respect des dispositions du Traité et de l'égalité des conditions de concurrence, les mêmes droits et les mêmes devoirs devant s'appliquer à tous les opérateurs économiques concernés.

### 3. Observations particulières

#### 3.1. Article 3

Le Comité recommande qu'il soit précisé que les monopoles dont il est question dans cet article soit ceux visés par l'article 4 de la première directive du 24 juillet 1973 (73/239/CEE).

#### 3.2. Article 6

Selon le Comité, il convient de permettre que puissent exercer l'activité d'assurance, non seulement les entreprises ayant le statut de la société anonyme européenne, mais aussi celles ayant le statut de société européenne à forme coopérative ou mutuelle.

Dès lors, l'avant-dernier alinéa du 1a) de l'article 6 devrait être libellé comme suit :

« L'entreprise d'assurance peut également adopter l'une des formes de la société européenne: celle de la société anonyme européenne telle qu'elle résulte du règlement n° ... CEE du Conseil et de la directive n° ... CEE du Conseil, celle de la société mutuelle européenne d'assurance ou celle de la société coopérative européenne d'assurance telles qu'elles résultent du règlement n° ... CEE du Conseil et de la directive n° ... CEE du Conseil. »

#### 3.3. Article 13

Cet article traite des conditions auxquelles l'agrément peut être retiré à l'entreprise d'assurance.

Le Comité considère que les dispositions de la présente directive n'ont pas pour effet de modifier en quoi que ce soit les régimes de protection propres aux salariés tels que prévus par les législations nationales.

#### 3.4. Article 14

L'article 14 instaure un contrôle de l'actionnariat des entreprises d'assurance pour un motif prudentiel.

Le contrôle de l'État membre de l'entreprise dispose d'un délai de trois mois pour s'opposer à un projet de prise de participation ou d'augmentation de participation si un tel projet ne permet pas de garantir le maintien d'une gestion saine et prudente de l'entreprise.

Le Comité considère qu'un tel contrôle ne se justifie pas si l'entreprise qui se porte acquéreur d'une participation qualifiée est elle-même déjà agréée dans la CEE pour exercer des activités d'assurance, faute de quoi cette disposition consisterait à remettre en cause la qualité du contrôle de l'État membre d'origine de l'entreprise qui acquiert.

Dans les autres cas, le droit de veto offert aux contrôles nationaux devrait être assorti d'une obligation de motivation en cas de refus et devrait pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel.

#### 3.5. Article 15

Cet article est relatif à la constitution des provisions techniques d'assurances.

L'obligation de localisation des actifs représentatifs de ces provisions techniques, telle qu'elle est prévue au paragraphe 2 de cet article, devrait être précisée en ce sens que l'entreprise devrait aussi pouvoir placer ses actifs en dehors de la Communauté pour ses activités exercées, le cas échéant, dans des pays tiers et pour d'éventuels placements de réassurance.

#### 3.6. Article 17

Cet article, qui concerne le placement des actifs représentatifs, apparaît imprécis et d'une application difficile — notamment quant à l'évaluation du rendement futur d'un actif.

Il pourrait donc être rédigé à nouveau de la façon suivante :

« Les actifs représentatifs des provisions techniques doivent être placés en tenant compte du type d'opérations effectuées et de la structure de l'entreprise, de manière à assurer la sécurité et le rendement de l'investissement ainsi que la liquidité de l'entreprise qui veillera à une diversification et à une dispersion adéquate de ses placements. »

#### 3.7. Article 18

Cet article indique, par catégories, la nature des actifs représentatifs, mais ne précise pas que cette liste doit être identique pour l'ensemble des États membres, sans que ceux-ci aient la faculté d'en restreindre le contenu dans leur propre législation nationale.

En effet, il convient d'éviter que la marge d'appréciation laissée aux États en cette matière n'aboutisse à des divergences fondées sur la diversité des méthodes de contrôle.

### 3.8. Article 22

Dans cet article relatif à la marge de solvabilité des entreprises d'assurances, les emprunts subordonnés sont expressément inclus dans les éléments constitutifs du patrimoine de l'entreprise, avec une limite d'admission fixée à 25 % de la marge. Cette limite devrait être portée à 50 % compte tenu de leur importance croissante dans le financement des entreprises d'assurances mutuelles.

Il y a lieu de préciser que les valeurs mobilières telles que les titres participatifs répondront aux mêmes règles.

### 3.9. Article 24

Cet article traite de la question essentielle de la loi applicable aux contrats d'assurance.

La proposition de 3<sup>e</sup> directive, objet du présent avis, supprime d'une façon générale la distinction faite par la 2<sup>e</sup> directive du 22 juin 1988 entre « grands risques » et « risques de masse ».

Or le point e) de l'article 24 introduit ce clivage dans le choix du droit du contrat, qui devient totalement libre pour les grands risques, au sens de la deuxième directive.

Un tel élargissement de l'éventail des droits applicables aux preneurs d'assurance ne doit pas aggraver l'insécurité juridique dans laquelle vivront les consommateurs.

Dans ces conditions, le Comité considère que la recherche d'une harmonisation minimale ou d'un rapprochement des droits du contrat d'assurance dans la CEE devrait être reprise par la Commission, dans la cohérence même d'un marché unique.

Les travaux réalisés en ce domaine par le comité européen des assurances montrent, en effet, qu'il existe une réelle convergence des dispositions essentielles des différents droits nationaux en matière d'assurance et qu'un rapprochement n'est pas irréaliste.

### 3.10. Article 25

La référence aux dispositions légales d'intérêt général pour autoriser un État à restreindre la liberté de choix du preneur doit être précisée en fonction de critères objectifs, notamment ceux énoncés par la Cour de justice des Communautés européennes dans une jurisprudence constante.

Une telle précision devrait figurer au considérant n° 19 ou faire l'objet d'un nouveau considérant n° 19bis, et figurer à l'article 25.

### 3.11. Article 27

Cet article est relatif à la communication des conditions d'assurances et des tarifs, et aux assurances obligatoires.

En raison même de l'importance sociale et politique des assurances obligatoires, il est essentiel que le contrôle du pays membre qui impose l'obligation d'assurance puisse intervenir rapidement en cas de difficultés graves, ce que prévoit l'article 35 de la proposition de directive.

À cet égard, et conformément aux termes de la proposition de directive (considérant 20bis), les régimes privés d'assurance maladie alternative à la sécurité sociale seront traités comme des assurances obligatoires.

Une référence explicite à l'article 35 qui autorise l'État membre de la prestation de services à prendre certaines mesures d'urgence, devrait donc être insérée à l'article 27.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1991.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

François STAEDLIN

## Avis sur la proposition de directive du Conseil portant création d'un Comité des assurances<sup>(1)</sup>

(91/C 102/05)

Le 30 octobre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 57, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 février 1991 (rapporteur: M. R. Pelletier).

Le Comité économique et social, au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière, séance du 28 février 1991, a adopté à l'unanimité moins 9 abstentions l'avis suivant.

1. La proposition de 3<sup>e</sup> directive du Conseil concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie prévoit expressément à son article 42 l'intervention d'un Comité des assurances pour arrêter certaines adaptations techniques à apporter aux deux directives précédentes et, plus largement, pour adapter les textes aux nouvelles évolutions survenues dans le secteur de l'assurance.

2. Des dispositions similaires seront vraisemblablement incluses dans la prochaine proposition de 3<sup>e</sup> directive du Conseil concernant l'assurance vie, actuellement en préparation, ainsi qu'il est précisé dans la présentation générale de la proposition de directive, objet du présent avis.

3. Une coopération accrue entre la Commission et les autorités de contrôle des différents États membres apparaît éminemment souhaitable pour faciliter la mise en œuvre du marché unique de l'assurance, mais le Comité s'interroge sur la forme que devrait prendre cette coopération.

Il existe en effet une pratique déjà ancienne de coopération entre les contrôles nationaux d'assurance au sein de la Conférence des services de contrôle des assurances des pays de la CEE.

Les réunions plénières de cette Conférence, auxquelles participe la Commission, ont lieu désormais deux fois par an et les travaux qu'elle réalise font l'objet de groupes de travail nombreux et efficaces, avec consultation possible des opérateurs économiques.

Sans remettre en cause l'existence de la Conférence des contrôles, dont l'utilité technique et pratique paraît indéniable, il convient de s'interroger sur la forme que devrait prendre le futur comité des assurances et sur les relations qu'il devrait avoir avec la conférence des contrôles, un certain nombre de leurs activités étant voisines.

4. Selon l'article 155 du Traité de Rome, la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ».

L'article 145 nouveau du Traité, complété par l'Acte unique européen, stipule que le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ».

En application de ces dispositions, de nombreux comités de tous ordres et de toutes formes ont été mis en place depuis 1957, dans le domaine agricole notamment.

Afin de clarifier la situation, le Conseil a décidé de limiter les formes possibles de ces Comités par une décision 87/373/CEE du 13 juillet 1987<sup>(2)</sup>.

Selon ce cadre juridique strict, cinq types de comités sont désormais autorisés pour l'exécution des décisions prises par le Conseil, ces cinq formules étant regroupées en trois procédures distinctes:

- des comités consultatifs, définis par une procédure I,
- des comités de gestion, définis par une procédure II, qui présente deux variantes (II A et II B),
- des comités de réglementation, conformes à une procédure III qui, elle-même, comporte deux variantes (III A et III B).

Selon la procédure III, une proposition de la Commission doit trouver une majorité qualifiée en sa faveur au sein du Comité pour pouvoir être mise en œuvre.

Si cette majorité n'est pas obtenue, le Conseil est saisi de la proposition.

Le Conseil dispose dès lors d'un délai limité pour se prononcer (au maximum trois mois) et il ne peut s'écarter de la proposition de la Commission que s'il se prononce à l'unanimité pour le faire (article 149 du Traité).

<sup>(1)</sup> JO n° C 230 du 15. 9. 1990, p. 5.

<sup>(2)</sup> JO n° L 197 du 18. 7. 1987, p. 33.

Selon la variante A de la procédure III: si le Conseil ne parvient pas à se prononcer dans le délai fixé, la Commission peut mettre en œuvre la réglementation dérivée qu'elle proposait.

Selon la variante B de la procédure III, lorsque le Conseil n'arrive pas à se prononcer dans le délai requis, la Commission ne peut mettre en œuvre directement sa proposition que si une majorité simple d'États membres (7 sur 12) ne s'y est pas opposée au sein du Conseil.

5. Antérieurement à la décision du 13 juillet 1987, un comité consultatif avait été créé pour le secteur bancaire, selon une formule qui se rapproche de la procédure I.

Depuis la décision du Conseil de 1987, la Commission s'efforce d'obtenir du Conseil l'application des procédures lui donnant le maximum de pouvoir exécutif.

Il n'existe en effet aucun critère de nature juridique pour le choix entre les trois procédures et leurs variantes.

La proposition de directive objet du présent avis conduit ainsi à créer un comité des assurances selon la procédure III variante A, c'est-à-dire un comité de réglementation dont les objectifs sont multiples:

- faciliter une mise en œuvre harmonisée des directives sur les assurances grâce à une concertation régulière sur les problèmes pratiques soulevés par leur application,
- conseiller des amendements ou des compléments à apporter à ces textes,
- assister la Commission pour la préparation de nouvelles propositions en matière d'assurance,
- suggérer des adaptations techniques pour les directives existantes:
  - a) changement de dénomination des branches ou groupes de branches d'assurance;
  - b) modification des éléments constitutifs de la marge de solvabilité des entreprises;

- c) modification de la liste des actifs admis en représentation des provisions techniques;
- d) codification des textes assurances,

— mise en œuvre des procédures de réciprocité vis-à-vis des pays tiers.

Tel que proposé, ce comité serait composé exclusivement de représentants des contrôles nationaux d'assurances; il serait présidé par la Commission des CE, qui en assumerait également le secrétariat général.

6. En tout état de cause, et à la lumière du dispositif prévu par la décision du Conseil du 13 juillet 1987, le Comité considère que l'exercice par la Commission de mesures d'exécution qui reviennent à prendre de véritables réglementations, ne peut s'exercer que selon la variante B de la procédure III et non selon la variante A.

7. Plus largement, et en raison du rôle que le futur comité des assurances sera appelé à remplir en matière de réglementation dérivée, le Comité s'interroge sur le rôle des institutions consultatives prévues par le Traité de Rome dans le processus d'élaboration des décisions communautaires.

L'exemple de l'assurance n'est ici qu'un cas parmi d'autres, de plus en plus nombreux.

Le Comité économique et social rappelle que les catégories sociales qui sont représentées en son sein doivent, d'une façon générale, avoir la possibilité, durant la phase de mise en œuvre des directives, d'introduire des propositions, notamment auprès des instances de la Commission.

Il ne serait en effet pas acceptable que, dans le cadre des compétences d'exécution qui lui sont déléguées par le Conseil, la Commission dispose d'un véritable pouvoir de réglementation, notamment pour l'élaboration de nouvelles propositions, sans que le Parlement européen et le Comité économique et social y soient formellement associés.

8. Plus généralement, le Comité considère qu'il est nécessaire d'entreprendre un examen du fonctionnement des divers comités, en vue de se former une opinion globale en la matière.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDELIN

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, ayant recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats

**Point 5**

Modifier le deuxième alinéa de ce point comme suit

« Depuis la décision du Conseil de 1987, la Commission, soutenue par le Parlement européen, s'efforce d'obtenir du Conseil l'application des procédures lui donnant le maximum de pouvoir exécutif. »

*Exposé des motifs*

L'amendement se justifie de lui-même

*Résultat du vote*

Voix pour 15, voix contre 18, abstentions 23

**Avis sur la proposition de décision du Conseil instaurant la deuxième phase du programme TEDIS (Trade Electronic Data Interchange Systems)**

(91/C 102/06)

Le 18 décembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de la préparation des travaux en la matière, a émis son avis le 6 février 1991 (rapporteur : M. Nierhaus).

Lors de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991), le Comité a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

**1. Introduction**

1.1. La Commission a présenté à la fin de 1986 une proposition de règlement du Conseil instaurant la phase préparatoire d'un programme communautaire relatif au transfert électronique de données à usage commercial utilisant les réseaux de communication (TEDIS), sur laquelle le Comité a rendu son avis en février 1987. Le Comité approuvait dans son principe la proposition de règlement, mais attirait l'attention sur le fait que l'enveloppe budgétaire était relativement limitée par rapport au grand nombre d'actions prévues. Par ailleurs, il faisait dépendre son évaluation ultérieure du programme de la mise à disposition d'informations plus précises concernant les grandes lignes et la dotation financière de la prochaine phase du programme TEDIS.

1.2. Le Conseil a adopté ce programme le 5 octobre 1987. Par rapport au projet initial de la Commission, la date de lancement a été reportée d'un an, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 1988 et l'enveloppe budgétaire a été ramenée à 5,3 millions d'ECU, soit une baisse de 10 % environ.

1.3. Dans son avis du 15 décembre 1988, le Comité s'est également prononcé en faveur de la proposition de modification permettant aux pays de l'Association européenne de libre échange (AELE) d'être associés au programme TEDIS et dans son avis du 19 décembre 1989, il a jugé très utile la proposition relative à la conclusion d'un accord correspondant.

## 2. Observations générales

Le rapport présenté entre-temps par la Commission, conformément à l'article 8 de la décision, parvient à la conclusion que le programme TEDIS a mis en œuvre un processus, qui, pour être assuré d'un plein succès, doit être mené à son terme. Le Comité souscrit dans son principe à ce jugement et approuve en conséquence la proposition de décision du Conseil à l'examen instaurant la deuxième phase du programme TEDIS. En particulier, le Comité se félicite de l'augmentation des crédits alloués au programme et de la définition d'objectifs plus précis que ce n'était le cas lors de la première phase du programme.

Le Comité est parfaitement conscient de l'importance stratégique de l'échange de données informatisées (EDI), en tant que vecteur de multiples effets propices à un accroissement de la productivité et à un changement qualitatif de la société. L'EDI à l'échelle européenne (et mondiale) peut contribuer grandement à l'intégration du marché. Aussi faut-il approuver fermement l'approche choisie par la Commission, consistant à rechercher des solutions communautaires favorisant l'intégration, car limiter les interventions au niveau national risquerait d'engendrer de nouvelles entraves aux échanges. TEDIS est le principal programme communautaire qui vise à tirer le plus de profit possible de l'EDI dans l'optique du Marché intérieur, et il mérite en tant que tel un plein soutien.

## 3. Observations particulières

3.1. Le Comité considère que la poursuite de la coordination des projets sectoriels d'échange de données informatisées constitue une approche nécessaire et prometteuse :

- nécessaire pour remédier aux incompatibilités existant entre les différents systèmes, lesquelles constituent un obstacle aux échanges commerciaux,
- et prometteuse parce qu'elle peut s'appuyer sur les infrastructures existantes et le savoir-faire correspondant.

Cela justifie également que près de 50% des fonds prévus soient affectés aux projets sectoriels, intersectoriels et transeuropéens.

3.2. Le Comité se félicite que les banques soient elles aussi associées au programme TEDIS, même si leur engagement en faveur de l'harmonisation des échanges de données informatisées pourrait être encore renforcé. S'agissant de la simplification et de l'accélération des opérations de paiement dans la Communauté, on devrait voir se développer entre les groupements bancaires, des systèmes communs d'échange de données informatisées fondés sur une norme EDIFACT.

3.3. Le Comité a souligné à plusieurs reprises dans ses avis la nécessité de renforcer en priorité les infrastructures des réseaux actuels de télécommunications en vue de mettre en place au niveau communautaire un réseau numérique à intégration de services (RNIS) fondé dans la mesure du possible sur une norme mondiale uniforme. C'est pourquoi il faut approuver le fait que le programme TEDIS apporte également son soutien à la constitution d'infrastructures de réseaux uniformes et prévoit de ce fait dans le cadre de son budget un nouveau poste important pour les mesures visant à développer l'interopérabilité des réseaux. Du reste, la coordination avec les autres programmes communautaires correspondants prévue par l'article 4 répond également à cet objectif. Il s'impose de toute urgence, dans l'intérêt notamment de la participation des petites et moyennes entreprises, d'assurer un degré aussi élevé que possible d'interconnectabilité des réseaux informatiques jusque là isolés, en vue de garantir le respect des normes relatives aux interfaces utilisateurs, aux messages EDI et aux services de télécommunications.

3.4. Les problèmes juridiques posés par les échanges de données informatisées peuvent tout au plus être identifiés et unis en évidence dans le cadre du programme TEDIS. Parallèlement à ces travaux, le Conseil et la Commission devraient étudier et mettre en œuvre au plus vite les mesures nécessaires au rapprochement des systèmes juridiques des États membres.

3.5. Garantir la sécurité et la confidentialité des données transmises est une condition essentielle de l'acceptation par les utilisateurs de la transmission électronique de données. Ce problème se pose avec de plus en plus d'acuité au fur et à mesure que progresse l'intégration des réseaux et des services. Même si cet aspect est traité dans le programme TEDIS, il serait bon de lui accorder une place plus importante.

3.6. L'introduction de la transmission électronique de données dans les entreprises n'a bien entendu de sens que si les partenaires commerciaux de ces entreprises en disposent également et si leur système se fonde sur une norme identique. Il convient de mettre plus largement à la disposition des milieux économiques, à travers l'information des entreprises et la formation des cadres et du personnel, les résultats des actions de développement technologique et des travaux des organismes de normalisation afin de constituer au plus vite une masse critique qui mette en évidence l'utilité économique de tels systèmes. Cette tâche devrait revenir principalement aux milieux économiques nationaux, lesquels devraient néanmoins être assistés dans leur travail par le développement dans le cadre du programme TEDIS de matériaux didactiques de base. L'instauration prévue de centres nationaux d'information et de sensibilisation mérite à cet égard une approbation particulière, étant entendu que les mesures d'information et de consultation devraient porter essentiellement sur les modifications en termes d'encadrement et d'or-



ganisation ainsi que sur les répercussions sociales induites par l'introduction des échanges de données informatisées.

3.7. Il est particulièrement important que les régions structurellement défavorisées de la Communauté soient associées au programme dans une mesure accrue, afin qu'elles n'aient pas à souffrir éventuellement de nouveaux préjudices supplémentaires. Il est nécessaire à cette fin d'effectuer en temps utile une analyse approfondie de l'incidence des conditions régionales. Cet aspect devrait également être pris en compte dans le programme.

3.8. L'introduction des échanges de données informatisées influe considérablement sur le nombre et le type des emplois dans les entreprises concernées. Aussi est-il nécessaire, pour que cette introduction pose le moins de problèmes possibles, que la restructuration

des entreprises soit socialement acceptable. Dès lors, il faudrait examiner sous quelle forme les groupes sociaux actifs au niveau communautaire pourraient être associés, tout au moins dans le cadre d'actions d'information, à la mise en œuvre du programme TEDIS. Il conviendrait d'inclure également, parmi les experts indépendants chargés de préparer le rapport final conformément à l'article 8, des spécialistes des retombées sociales des restructurations d'entreprises, afin que les composantes socio-économiques du programme TEDIS soient dûment prises en considération dans l'évaluation finale du degré de réalisation des objectifs fixés.

3.9. Le Comité constate avec la plus vive satisfaction que contrairement aux procédures habituelles, l'article 8 de la proposition de décision mentionne expressément qu'il bénéficiera lui aussi, aux côtés du Conseil et du Parlement européen, des informations et des rapports de la Commission.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

François STAEDLIN

---

**Avis sur la politique d'entreprise: une nouvelle dimension pour les petites et moyennes entreprises — Proposition de décision du Conseil relative à la révision du programme d'amélioration de l'environnement des entreprises et de promotion du développement des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises, dans la Communauté<sup>(1)</sup>**

(91/C 102/07)

Le 15 janvier 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 février 1991 (rapporteur: M. Lustenhouwer).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991) à l'unanimité.

## 1. Introduction

1.1. Le document à l'examen et la proposition de la Commission qu'il contient, visant à obtenir un montant budgétaire complémentaire pour la politique d'entreprise à développer dans la période comprise entre ce jour et 1993, constituent une suite logique de la décision du Conseil du 28 juillet 1989.

1.2. Le Conseil a en effet décidé, à cette occasion, d'accorder à la Commission un budget de 110 millions d'ECU pour mener une politique d'entreprise et notamment une politique de promotion de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, et ce pour la période comprise entre 1990 et 1993. Dans le même temps, le Conseil a en outre décidé de réserver un montant de 25 millions d'ECU pour un stade ultérieur au cas où ce budget complémentaire devrait encore s'avérer nécessaire.

1.3. Dans ses avis des 26 avril et 16 novembre 1989, le Comité économique et social s'est rallié aux initiatives annoncées par la Commission. Le Comité avait déjà à de nombreuses reprises attiré l'attention sur la nécessité de développer une action communautaire en faveur des petites et moyennes entreprises en vue de contribuer à la création et au développement de telles entreprises et ce faisant il a toujours insisté sur la nécessité d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration d'une politique en la matière.

## 2. La politique d'entreprise: un bilan intermédiaire

2.1. Le document à l'examen fournit au Comité l'occasion de procéder à un premier bilan sur la politique d'entreprise menée au cours des deux années écoulées.

Pour le Comité, il est important à cet égard que les petites entreprises des différents secteurs soient traitées

de la même façon et que par conséquent les mesures d'aide, les projets et les programmes soient accessibles aux entreprises de tous les secteurs.

Le Comité accueille favorablement le fait que dans sa politique d'entreprise, l'attention de la Commission se porte avant tout sur les petites et moyennes entreprises. Selon le Comité, il s'agit en l'occurrence de mesures destinées aux petites et moyennes entreprises de tous les secteurs de l'économie, et qui s'adressent plus particulièrement à celles opérant dans les secteurs de l'artisanat, du commerce, de l'hôtellerie et du tourisme, des transports, de l'industrie et des services, et aussi lorsque cela se justifie, aux professions libérales.

Comme il ressort du document de la Commission, celle-ci a commencé à mettre en œuvre dans un certain nombre de domaines des initiatives annoncées par le passé et pour un certain nombre de projets pilotes les premières évaluations sont déjà terminées ou en cours. Le Comité croit qu'il est utile de tester régulièrement l'efficacité des initiatives de la Commission, d'autant plus que certains de ces projets sont d'un genre totalement nouveau et que l'expérience en la matière reste à acquérir.

D'une manière générale, le Comité accueille favorablement les initiatives développées par la Commission. Néanmoins, il est d'avis que la politique de la Commission telle qu'elle est présentée dans le document à l'examen mérite d'être complétée à plusieurs égards.

Par ailleurs, dans l'exposé des motifs précédant la proposition de la Commission, un certain nombre de nouveaux projets sont annoncés. Cependant, attendu que cette annonce se limite pour l'instant à une indication sommaire, le Comité n'est pas encore en mesure de se prononcer sur l'opportunité de ces nouvelles activités. En tout état de cause, il compte bien que l'élaboration de ces nouvelles initiatives se fera en étroite concertation avec les organisations intéressées, les organisations de travailleurs concernées devant bien sûr être entendues également.

2.2. Ainsi, le Comité aurait souhaité voir la Commission traiter davantage, dans sa Communication, la notion de politique d'intégration, et indiquer par ailleurs de quelle façon la dimension des petites et moyen-

<sup>(1)</sup> JO n° C 13 du 19. 1. 1991, p. 5.

nes entreprises est prise en compte dans les différentes politiques de la Communauté. Dans ses avis des 26 avril et 16 novembre 1989, le Comité avait insisté tout particulièrement sur le rôle à jouer par la Commission en matière d'intégration. De même, il aurait souhaité que soit indiqué de quelle manière le membre de la Commission chargé de la politique d'entreprise entend donner suite aux recommandations du Comité en faveur d'un rôle de coordination et de surveillance à jouer par la Commission en vue d'intégrer la dimension « petites et moyennes entreprises » dans toutes les composantes de la politique communautaire.

2.3. De même, le Comité est d'avis que le facteur travail mérite une attention plus grande que celle que lui accorde, en l'état, la proposition de la Commission. Dans plusieurs de ses avis, le Comité n'a pas manqué de souligner l'importance de ce facteur au sein de l'entreprise. L'importance du potentiel humain dans l'entreprise est un fait reconnu et mérite dès lors toute l'attention de la Communauté dans sa politique en faveur des petites et moyennes entreprises. C'est à juste titre sans doute que le document de la Commission met l'accent sur la formation des chefs d'entreprise, une attention particulière devant être portée aux besoins de connaissances dans le domaine des innovations, mais la formation et le perfectionnement professionnel des travailleurs au sein des petites et moyennes entreprises devraient faire partie des priorités de la politique communautaire, précisément parce que les petites et moyennes entreprises ont un réel besoin de soutien dans bon nombre de cas. Aussi le Comité formule-t-il l'espoir qu'une attention plus grande sera accordée au facteur travail dans le cadre de la politique d'intégration de la Commission.

2.4. Une observation analogue peut être formulée en ce qui concerne le manque d'attention pour la situation des femmes qui dirigent ou veulent créer une entreprise. Bien que la toute récente initiative communautaire pour la promotion de l'égalité des chances pour les femmes dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle (Initiative NOW, JO n° C 327 du 29. 12. 1990) prévoit à juste titre le dégagement de moyens financiers pour le soutien de programmes de création de petites entreprises et de coopératives par les femmes, le Comité est d'avis qu'il convient de se préoccuper également du problème des femmes chefs d'entreprises dans une optique à plus long terme. Il va de soi que non seulement la politique en question ne doit pas se réduire à une attribution exclusive de la Direction générale V et n'être dès lors conçue que dans une optique sociale, mais en plus la Direction générale XXIII devrait être impliquée, sur le plan des structures, de manière à garantir l'intégration des projets destinés aux femmes dans la politique d'entreprise au sens large, (y compris des projets destinés à améliorer la position des femmes occupées dans les petites entreprises).

2.5. C'est à ses expériences avec les Euro Info Centres et le BC-Net que la Commission prête de loin le plus attention. Le Comité est d'accord avec la Commission pour considérer que ces instruments apportent une contribution très utile à la diffusion de l'information parmi les petites et moyennes entreprises et répondent ainsi à un besoin essentiel des petites et moyennes entreprises.

Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que pour ce qui est de l'amélioration de l'environnement des

entreprises, qui constitue l'autre pilier de la politique, on est resté dans bien des cas au stade des bonnes intentions.

L'allègement des charges administratives, qui fait l'objet d'une recommandation adoptée par le Conseil, n'a pour ainsi dire pas été abordé à ce jour. Si le Comité a pleinement conscience que les charges administratives sont souvent la conséquence de modalités d'application en vigueur au niveau national, il est tout aussi convaincu que la Communauté aurait intérêt, en tout cas lorsqu'elle renouvellera sa réglementation, à éviter le plus possible les tracasseries administratives.

Le Comité fait une fois de plus observer que cela ne peut pas signifier que dans la législation ou dans la pratique les travailleurs des petites et moyennes entreprises soient en fait moins bien protégés.

### 3. Politique horizontale et politique sectorielle

3.1. Selon le Comité, la Commission a raison de tenir compte, parallèlement à l'aspect horizontal, des problèmes propres à des secteurs particuliers. En raison précisément de la forte présence de petites et moyennes entreprises dans des secteurs tels que le commerce et le tourisme, il y a lieu de soutenir une telle interaction entre politique d'entreprise et politique sectorielle. Aussi le Comité part-il du principe qu'un programme d'action en faveur du commerce sera lancé à très court terme.

En outre, le Comité est d'avis que la Commission devrait faire en sorte que dans la politique des États membres également, il soit suffisamment tenu compte de la position des petites entreprises dans ces secteurs.

Par ailleurs, le Comité renvoie aux conclusions de la Conférence d'Avignon, qui s'est tenue à l'automne 1990, concernant la politique de la Communauté en faveur de l'artisanat et des très petites entreprises.

Le Comité invite la Commission à se prononcer sans tarder sur ces conclusions et à faire savoir comment elle entend les prendre en compte dans son programme d'activités pour les années à venir.

3.2. Dans le cadre de la politique sectorielle, le Comité observe cependant que la politique à l'égard de ce que l'on appelle l'« économie sociale » est erronément évoquée par la Commission comme dépendant de la politique sectorielle. Dans l'esprit du Comité, les entreprises de « l'économie sociale » se distinguent avant toute chose par une forme juridique particulière, généralement celle de l'association coopérative; cela ne change rien au fait que de telles entreprises apparaissent dans un certain nombre de secteurs, et il est par conséquent incorrect d'utiliser le terme de « politique sectorielle ».

3.3. Outre le relevé qu'elle donne des activités déjà en cours, la Commission annonce également un certain nombre de nouveaux projets. Intéressantes à cet égard sont par exemple l'idée d'un Forum européen de la sous-traitance et celle de créer un Fonds de garantie pour certains investissements des petites et moyennes

entreprises, notamment dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Cette dernière idée se situe dans la ligne de l'une des conclusions de la Conférence d'Avignon sur l'artisanat, qui prônait la réalisation d'une étude sur les possibilités d'instaurer un système de garantie pour les crédits européens à l'exportation.

Le Comité ajoute à ce propos que la Communauté devra prêter une attention accrue à l'avenir à la question du financement des petites et moyennes entreprises.

#### 4. L'outil statistique

4.1. Le Comité se réjouit de ce que le document de la Commission aborde explicitement la question de la collecte au niveau européen de données statistiques relatives aux petites et moyennes entreprises. Dans son avis du 16 novembre 1989, le Comité avait déjà insisté sur ce point (paragraphe 1.2).

Bien que les initiatives dans ce domaine soient encore formulées assez vaguement, le Comité met en garde dès à présent contre le risque de double-emploi entre l'éventuel Observatoire européen de la petite et moyenne entreprise, que l'on se propose de créer, et les réseaux d'instituts de recherche déjà opérationnels ou en cours de création dans la Communauté, ou encore les activités des différents bureaux nationaux de statistiques. La collecte de statistiques au niveau européen relève au premier chef, aux yeux du Comité, d'une coordination poussée entre les différents bureaux nationaux de statistiques, tâche qui incombe à Eurostat.

L'analyse des développements tels qu'ils apparaissent dans les statistiques est une tâche à confier aux instituts de recherche spécialisés créés spécialement à cet effet dans les États membres. Priorité devrait être donnée à cet égard au soutien à la coopération par la mise en réseau de ces instituts.

#### 5. Coopération avec des pays tiers

5.1. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel des systèmes tels que les Euro Info Centres et le BC-Net devraient être accessibles également à des pays tiers et notamment aux pays tiers européens, pour autant que cela soit possible et ne constitue pas un frein pour les projets. Une telle ouverture confirme le principe selon lequel la Communauté n'est pas un système fermé mais fait partie intégrante

d'un ensemble économique plus vaste. Il se peut même qu'au cours des années à venir, alors que l'intégration européenne se sera renforcée, il y ait lieu de prendre encore davantage en compte la dimension extérieure dans la politique en faveur des petites et moyennes entreprises.

#### 6. Conclusions

6.1. Le Comité apprécie le fait que la Commission ait indiqué, en énonçant ses propos, les domaines dans lesquels elle entend mettre en avant sa politique de promotion de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises. Toutefois, le Comité n'est pas en mesure de juger réellement si le budget demandé par la Commission est effectivement suffisant pour pouvoir réaliser les objectifs arrêtés par le Conseil dans sa décision de 1989. Du reste, il est d'avis qu'il n'a pas à se prononcer sur la question. Ce qui importe au Comité, c'est que l'on crée une politique structurelle à l'échelle de la Communauté au profit des petites et moyennes entreprises, qui ait la faculté de s'adapter à des circonstances variables et dont l'efficacité puisse être testée. Aussi, le Comité prend-il connaissance avec satisfaction de la remarque faite par la Commission dans son document selon laquelle les partenaires sociaux seront également associés à l'élaboration de la politique en faveur des petites et moyennes entreprises (par exemple dans le cadre de colloques ou d'autres rencontres). Dans ce sens, le Comité est d'accord dans les grandes lignes sur le document présenté par la Commission, tout en soulignant le fait que des progrès restent à faire précisément au niveau de l'amélioration de l'environnement général des entreprises.

6.2. Sur cette toile de fond, le Comité constate avec satisfaction que la politique d'entreprise, aujourd'hui plus que par le passé, s'intègre dans d'autres politiques importantes de la Communauté. Le fait d'intégrer les petites et moyennes entreprises dans la politique économique de la Commission, ainsi qu'il ressort par exemple de documents récents de la Commission à ce sujet [cf. entre autres doc. COM(90) 556], montre à juste titre, selon le Comité, que la politique en faveur des petites et moyennes entreprises est l'un des instruments à mettre en œuvre en vue de réaliser les objectifs socio-économiques que sont la croissance économique et le développement de l'emploi. Dans cette optique, le bilan intermédiaire de la politique d'entreprise affiche aux yeux du Comité un solde positif.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

François STAEDLIN

**Avis sur la proposition de directive du Conseil sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée**

(91/C 102/08)

Le 20 décembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 57, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 février 1991 (rapporteur: M. Pardon).

Le Comité économique et social, au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière, séance du 27 février 1991, a adopté à la majorité avec 13 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

### 1. Observations générales

1.1. Le but d'une surveillance sur base consolidée est d'assurer un contrôle efficace des établissements de crédit qui font partie d'un groupe. Ce contrôle doit tenir compte non seulement des risques auxquels l'établissement de crédit lui-même s'expose mais aussi des risques auxquels les autres membres du groupe s'exposent et qui sont susceptibles d'affecter la solvabilité de l'établissement de crédit.

1.2. La proposition de directive du Conseil sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée (dénommée ci-après «la proposition») atteint-elle cet objectif?

Il faut noter des améliorations certaines par rapport à la directive 83/350/CEE à laquelle la proposition se substituera:

- (i) L'obligation de surveillance sur base consolidée de l'activité bancaire est étendue aux cas où l'entreprise mère du groupe est une compagnie financière, c'est-à-dire une entreprise dont les entreprises filiales sont exclusivement ou principalement des établissements de crédit ou établissements financiers.
- (ii) Lorsque l'entreprise mère du groupe est une compagnie mixte, une obligation est imposée à cette compagnie mixte et ses filiales non bancaires et non financières de fournir les renseignements demandés par les autorités de contrôle des établissements de crédit du groupe.
- (iii) Les objets de la surveillance sur base consolidée sont précisés, à savoir la solvabilité, les limites relatives aux grands risques et les limites aux participations non financières détenues par un établissement de crédit et ses filiales consolidées.
- (iv) Les méthodes de consolidation (intégrale, proportionnelle) ou de la mise en équivalence et leur application obligatoire ou facultative sont prescrites d'une façon plus détaillée et plus précise.

1.3. Cependant, le Comité émet une importante réserve à l'égard de la proposition en général: elle créerait des distorsions de concurrence entre agents économiques qui pourtant devraient être traités de la même manière.

1.3.1. La proposition admet que les autorités compétentes puissent renoncer à l'inclusion dans la consolidation d'établissements financiers spécialisés dont l'activité les expose principalement à des risques de marché (voir l'article 3, paragraphe 3, 4<sup>o</sup> tiret, 1<sup>e</sup> partie). Cela veut dire en clair: pour une banque qui mène les opérations sur titres elle-même et non pas par l'intermédiaire d'une filiale, le problème de la consolidation ne se pose pas; ses activités sont soumises aux règles prudentielles bancaires et au contrôle de ces règles par l'autorité compétente. Par contre, une banque qui a créé pour ses opérations sur titres une filiale pourrait, avec l'accord des autorités, échapper au contrôle consolidé qui seul permettrait de traiter sur un pied d'égalité ces deux types de banque.

1.3.2. Bien évidemment, la question d'une concurrence loyale entre banques émanant de deux systèmes différents se pose: d'une part, le système composé soit de banques universelles soit de sociétés de bourse, maisons de titres etc., qui sont des filiales consolidées de banques (ce système prévaut en Europe continentale), d'autre part, le système de banques commerciales et entreprises d'investissement séparées, ces dernières pouvant être des filiales de banques mais étant soumises à une surveillance distincte et par conséquent n'étant pas consolidées avec la maison mère.

1.3.3. Il est évident qu'une consolidation facultative qui laisse à un de ces systèmes la possibilité de soustraire ses entreprises d'investissement à un contrôle sur base consolidée, crée une distorsion de concurrence dans la mesure où des règles correspondantes, applicables à la filiale non consolidée soit n'existent pas — ceci est le cas pour les activités de crédit exercées par les entreprises d'investissement (voir plus bas) — soit sont moins dures

— ceci est également le cas, car la proposition de directive sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (CAD)<sup>(1)</sup> prévoit un régime plus léger. Notamment en ce qui concerne la définition des fonds propres exigés pour couvrir les risques de marché, celle retenue par la CAD est beaucoup moins stricte que celle retenue par la directive sur les fonds propres des établissements de crédit (OFD)<sup>(2)</sup>. A titre d'exemple: la CAD autorise comme fonds propres 250% de prêts subordonnés, calculés sur le noyau dur des fonds propres, par rapport à 50% permis par la OFD.

1.3.4. Reconnaissant le bien fondé de cette argumentation, la Commission a finalement introduit dans la proposition à l'article 3, paragraphe 3, 4<sup>e</sup> tiret, 2<sup>e</sup> partie, une clause qui permet aux établissements de crédit, avec l'accord des autorités compétentes, de ne pas inclure dans la consolidation le portefeuille de négociation pour autant que ce portefeuille soit soumis à des règles particulières de surveillance, en l'occurrence la CAD. Ainsi, la Commission croit rétablir le *level-playing field* entre les deux systèmes bancaires mentionnés plus haut.

1.3.5. Cette option paraît irréaliste, voire, d'un point de vue prudentiel, déraisonnable. La consolidation doit permettre une vue d'ensemble de tous les risques auxquels s'exposent les établissements de crédit ainsi que les établissements financiers qui font partie du même groupe. Exclure une part aussi importante que les risques liés au portefeuille de négociation mettrait en cause la surveillance sur base consolidée elle-même. Pour cette raison, il faut s'attendre à ce que la plupart des autorités de contrôle nationales imposeront aux établissements de crédit la consolidation de leur portefeuille de négociation. L'option d'exclure le portefeuille de négociation de la consolidation resterait donc dans plusieurs pays lettre morte. Une consolidation obligatoire pour tous les États membres est donc impérative.

1.3.6. Par ailleurs, la non-consolidation d'une entreprise d'investissement (sociétés de bourse, maisons de titres) qui est une filiale d'un établissement de crédit présuppose que la faillite de la filiale n'affecte en rien la stabilité de la banque mère. Or, il est clair que la banque mère risquerait de ne pas survivre à la chute de sa filiale (certainement dans le cas d'une filiale détenue à 100%) à laquelle elle aurait refusé son assistance. Par conséquent, une consolidation des risques, c'est-à-dire risques de crédit et risques de marché, encourus par la banque mère et sa filiale qui est une entreprise d'invest-

tissement, s'impose. Ceci est d'ailleurs aussi l'avis du Comité de Bâle qui dans un rapport récent a constaté:

« Il est par exemple nécessaire de consolider des positions tenues par les entreprises d'investissement qui sont détenues par des banques et soumises à une surveillance particulière avec celles de la banque mère pour éviter la possibilité pour une banque d'alléger son fardeau réglementaire en créant une filiale pour ses opérations sur titres. »

1.3.7. Contre cette argumentation la Commission fait valoir des considérations essentiellement d'ordre pratique: vu la complexité des problèmes liés à la consolidation des risques de marché aucun accord sur le plan international n'existe actuellement. Parmi ces problèmes, la Commission soulève la compensation de positions ouvertes de sens opposés tenues respectivement par la maison mère et sa filiale et la question des différents fuseaux horaires dans lesquels les membres d'un groupe peuvent opérer.

1.3.8. Ces considérations, certes valables, ne sont pas pour autant concluantes: au Comité de Bâle, on est en train de développer des solutions relatives à la consolidation des risques de marché. D'ailleurs, ce même Comité a déjà admis que les positions ouvertes maintenues par les membres d'un même groupe financier sont, en principe, interchangeables.

1.3.9. Selon l'avis du Comité, la consolidation obligatoire des entreprises d'investissement dans un groupe bancaire s'impose pour deux autres raisons hormis celles déjà évoquées:

— De plus en plus, la distinction entre établissements de crédit et entreprises d'investissement devient douteuse. La frontière entre ces deux types d'entreprises s'estompe, les unes effectuant des opérations autrefois quasiment réservées aux autres. Ainsi, il convient d'abandonner une approche institutionnelle, qui se caractérise par une réglementation par type d'institutions, au bénéfice d'une approche fonctionnelle qui se caractérise par une réglementation par type d'opérations. La même opération engendre le même risque, indépendamment de l'entreprise qui l'effectue, et, par conséquent, elle doit être réglementée de la même manière sur le plan prudentiel. À défaut, une concurrence loyale entre les deux types d'institutions ne serait pas assurée. La CAD n'adopte pas pleinement l'approche fonctionnelle. De plus, elle n'est pas encore adoptée; des changements défavorisant davantage les banques ne pourront être exclus. Ainsi la consolidation est le seul moyen d'éviter une distorsion de concurrence entre banques effectuant les opérations sur titres elles-mêmes et celles opérant par l'intermédiaire d'une filiale.

<sup>(1)</sup> JO n° C 152 du 21. 6. 1990, p. 6.

<sup>(2)</sup> Directive 89/299/CEE du Conseil du 17 avril 1989 concernant les fonds propres des établissements de crédit (JO n° L 124 du 5. 5. 1989, p. 16).

— La consolidation permet de soumettre les opérations de crédit relatives aux transactions sur titres (par exemple crédit « Lombard »; avances sur titres, financement des marges) à la directive sur un ratio de solvabilité (SRD) <sup>(1)</sup>. Le volume de ces opérations de crédit effectuées par les entreprises d'investissement est considérable. Dans la mesure où le montant de ces prêts n'est pas déduit des fonds propres comme actif non liquide, il convient de traiter ces risques de la même manière que pour les banques. En effet, les banques sont soumises, en général, à une exigence en fonds propres de 8 % suivant la SRD.

## 2. Observations particulières

### 2.1. Article 1<sup>er</sup> — Définitions

#### 2.1.1. Établissement financier

L'établissement financier est défini comme « une entreprise autre qu'un établissement de crédit, dont l'activité principale consiste à prendre et à détenir des participations ou à exercer une ou plusieurs activités qui figurent dans les numéros 2 à 12 de l'annexe à la directive 89/646/CEE ». La définition devrait indiquer clairement que les participations visées sont des participations dans les entreprises qui exercent les activités reprises dans l'annexe mentionnée ci-dessus.

#### 2.1.2. Compagnie financière

Ne sont soumises à la surveillance sur base consolidée que les participations des compagnies financières dans des établissements de crédit et des établissements financiers. N'y sont soumises ni les participations non financières, ni la compagnie financière individuellement.

#### 2.1.3. Participation

La directive 83/350/CEE du Conseil, du 13 juin 1983, relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée <sup>(2)</sup>, se réfère, en son article 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> tiret, à une détention, directe ou indirecte, de 25 % ou plus du capital d'un autre établissement de crédit ou d'un établissement financier. La proposition de directive examinée ici, se conformant par ailleurs à l'article 33 de la 7<sup>e</sup> directive du Conseil, du 13 juin 1983, concernant les comptes consolidés <sup>(3)</sup> et à l'article 42, qui y renvoie, de la directive 86/635/CEE du Conseil, du 8 décembre 1986, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établisse-

ments <sup>(4)</sup>, ramène le pourcentage à 20 % et ce pourcentage se réfère non seulement à la détention du capital, mais aussi à celle des droits de vote de l'entreprise. Cela veut dire que l'actionnaire ou l'associé détenant une participation dans le capital inférieure à 20 % sera quand même soumis à un contrôle consolidé lorsqu'il dispose de 20 % ou plus des droits de vote de l'entreprise détenue.

### 2.2. Article 3 — Surveillance sur une base consolidée des établissements de crédit et des compagnies financières

#### 2.2.1. Paragraphe 3, 4<sup>e</sup> tiret

Voir sous observations générales.

#### 2.2.2. Paragraphe 7

Ce paragraphe laisse aux États membres la faculté de contrôler les entreprises mères sur une base individuelle, même si elles sont déjà contrôlées sur une base consolidée et que leurs filiales sont contrôlées sur une base individuelle. Cette faculté devra être supprimée: les États membres devraient être tenus de renoncer à la surveillance individuelle de l'entreprise mère s'il y a une surveillance consolidée du groupe et une surveillance individuelle des filiales, car, en pareil cas, le contrôle non consolidé de l'entreprise mère ne fournit aucun élément nouveau d'information à l'autorité de contrôle.

#### 2.2.3. Paragraphes 8 et 9

En s'inspirant du principe de contrôle du pays d'origine reconnu par la deuxième directive bancaire <sup>(5)</sup>, il ne devrait être exercé qu'une seule surveillance sur base consolidée dans la Communauté européenne. Évidemment, les principes de la deuxième directive ne s'appliquent qu'aux succursales et non aux filiales des établissements de crédit communautaires. Mais la consolidation ignore, à juste titre, cette distinction juridique. S'il y a une surveillance sur base consolidée exercée par les autorités de contrôle d'un État membre, une surveillance sous-consolidée dans un autre État membre de la Communauté européenne paraît superflue. Les autorités de contrôle nationales doivent accepter avec toutes ses conséquences le concept du Marché unique, c'est-à-dire l'équivalence du contrôle prudentiel dans la Communauté européenne à partir de 1993. Pour illustrer ce concept par un exemple: les dispositions de la proposition transposées sur le plan national, signifieraient pour le cas de l'Allemagne, l'imposition d'une sous-consolidation en Bavière effectuée par les autorités de contrôle bavaroises. Ceci n'est pas acceptable tant sur le plan conceptionnel que sur le plan pratique. La surveillance consolidée devrait être exercée exclusivement par les

<sup>(1)</sup> Directive 89/647/CEE du Conseil du 18 décembre 1989 relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit (JO n° L 386 du 30. 12. 1989, p. 14).

<sup>(2)</sup> JO n° L 193 du 18. 7. 1983, p. 18.

<sup>(3)</sup> JO n° L 193 du 18. 7. 1983, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO n° L 372 du 31. 12. 1986, p. 1.

<sup>(5)</sup> Directive 89/646/CEE du 15 décembre 1989 (JO n° L 386 du 30. 12. 1989, p. 1).

autorités compétentes de l'État membre où l'entreprise mère ultime a son siège social. Une exception pourrait toutefois être prévue dans le cas d'une compagnie financière qui est établie dans un pays de la Communauté européenne et qui n'exerce elle-même pas d'activité bancaire et dont les filiales exerçant des activités bancaires se trouvent concentrées dans un autre pays de la Communauté européenne. (Cette exception est effectivement prévue par l'article 4, paragraphe 2, de la proposition).

### 2.3. Article 5 — *Forme et étendue de la consolidation*

#### 2.3.1. Paragraphes 1, 2 et 3

2.3.1.1. L'intention du législateur semble être la suivante:

- (i) La consolidation intégrale est obligatoire lorsqu'une entreprise détient plus de 50% des droits de vote ou du capital d'une autre entreprise ou lorsqu'elle en a le contrôle effectif (article 5, paragraphe 1, premier alinéa).

#### Exception

Si dans le cas précité l'entreprise mère peut démontrer que malgré sa participation majoritaire dans la filiale sa responsabilité est limitée en fonction de la part de capital qu'elle détient (par exemple parce que l'actionnaire minoritaire a engagé sa responsabilité au prorata de sa participation), alors la consolidation proportionnelle peut être prescrite (article 5, paragraphe 1, 2<sup>e</sup> alinéa).

- (ii) Dans le cas de participations minoritaires les autorités compétentes sont libres de déterminer si et comment la consolidation doit être effectuée et peuvent en particulier permettre l'utilisation de la méthode de mise en équivalence (article 5, paragraphe 3).

#### Exception

Cependant, si dans les cas de participations minoritaires les actionnaires ou associés dirigent conjointement l'entreprise apparentée, et qu'ainsi l'actionnaire ou l'associé minoritaire a une influence directe sur le sort de l'entreprise dans laquelle il détient une participation, alors la consolidation proportionnelle de sa participation est exigée (article 5, paragraphe 2).

2.3.1.2. Si telle est bien l'intention du législateur européen il conviendrait de la dire plus clairement.

Quant au fond de cette réglementation, le Comité dans le but de préserver une concurrence loyale entre les entreprises soumises à la proposition de directive, émet l'avis que, quelle que soit la méthode adoptée pour intégrer une participation dans le bilan de l'entreprise mère, — consolidation intégrale, proportionnelle ou mise en équivalence —, la directive ne devrait pas laisser ce choix aux États membres, mais elle devrait prescrire elle-même la méthode à appliquer afin d'exclure que des méthodes différentes soient appliquées dans les divers États membres.

#### 2.3.2. Paragraphe 3

Ce paragraphe règle les cas de participations autres que ceux visés aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2. Il convient de préciser que seules les participations dans les établissements de crédit et les établissements financiers sont visées.

### 2.4. Article 6 — *Informations à fournir par les compagnies mixtes et leurs filiales*

Pour les compagnies mixtes, aucun contrôle sur base consolidée n'est prévu, ni sur l'ensemble, ni sur la compagnie mixte prise individuellement.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*

François STAEDLIN



**Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits cosmétiques<sup>(1)</sup>**

(91/C 102/09)

Le 3 décembre 1990, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 février 1991 (rapporteur : M. Proumens).

Lors de sa 284<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 février 1991 (séance du 27 février 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

Le Comité approuve la présente proposition qui ne nécessite d'ailleurs aucune remarque particulière à l'exception de quelques points de détail repris ci-après.

### 1. Préambule

1.1. La présente proposition a pour objet de codifier la directive 76/768/CEE du 27 juillet 1976, modifiée suite à l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal en 1979 et 1985 pour rendre applicable à ces trois Etats membres la directive en question en son état au moment où les trois Etats membres ont rejoint la CEE.

1.2. En effet, la directive de base 76/768/CEE a fait l'objet de cinq modifications (directives du Conseil) et de douze adaptations (directives de la Commission). De ce fait, l'utilisation de la directive avec toutes ses modifications et adaptations était rendue compliquée.

1.3. La procédure qui a été suivie par la Commission est une procédure classique dans le cas des directives faisant l'objet de modifications et/ou adaptations.

1.4. Il importe de savoir que les modifications sont des directives du Conseil qui modifient la portée du texte de la directive initiale, directives qui, au stade de leur proposition, doivent être examinées tant par le Parlement européen que par le Comité économique et social. Les cinq modifications ont d'ailleurs été examinées en son temps par le Comité économique et social.

Par contre, les adaptations résultent des travaux du Comité d'Adaptation au Progrès technique (articles 9 et 10 de la directive). Il s'agit de modifications purement techniques dans les annexes, qui font l'objet d'une directive de la Commission non soumise au Parlement ni au Comité économique et social.

### 2. Remarques générales

2.1. Il est certain que cette remise en forme ne pourra qu'être utile dans l'utilisation des textes aussi bien au niveau des administrations communautaires que des administrations nationales.

Elle facilitera également l'utilisation de la directive par les industriels et, en particulier, par les petites et moyennes entreprises qui sont très nombreuses dans la profession ainsi que par toute autre organisation intéressée par les problèmes de produits cosmétiques (organisations professionnelles sectorielles, organisations d'utilisateurs telles que coiffeurs ou esthéticiennes ainsi que par les associations de consommateurs attentives à ce type de produit).

2.2. Le Comité insiste auprès de la Commission pour qu'elle s'assure que les Etats membres ont bien traduit dans leur législation nationale les directives qui font l'objet de la présente remise en forme.

Il va de soi que les Etats membres qui ne satisferaient pas à cette obligation devraient faire l'objet d'une procédure d'infraction.

2.3. Le Comité a remarqué que la date d'utilisation ou de fabrication de certaines matières premières qui figurent dans les annexes est limitée au 31 décembre 1990.

A cet égard, il faut noter :

- 1) que la proposition qui nous est soumise est datée du 29 octobre;
- 2) qu'une directive de la Commission portant 13<sup>e</sup> Adaptation au Progrès technique va être adoptée dans les prochains jours réglant le problème des dates d'utilisation et/ou de fabrication visées au point 2.3.

2.4. Il est bien évident que la Commission doit à un moment donné faire le point, ce qui explique la présente proposition, puisque les adaptations au progrès techni-

<sup>(1)</sup> JO n° C 322 du 21.12.1990, p. 29

que font l'objet d'une directive de la Commission chaque année et que, d'autre part, une 6<sup>e</sup> proposition

de modification est sur le point d'être adoptée par le Commission.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
François STAEDLIN

### Avis sur l'Union économique et monétaire

(91/C 102/10)

Le 19 novembre 1990, le Comité économique et social (CES) a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne. Cet avis complète l'avis du Comité économique et social du 9 octobre 1989 (JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44) sur le rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne (rapport Delors) ainsi que l'avis du 16 novembre 1989 (JO n° C 56 du 7. 3. 1990, p. 47) sur la décision du Conseil relative à la convergence et sur la décision du Conseil concernant la collaboration entre les banques centrales des États membres.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 12 février 1991 (rapporteur: M. Meyer-Horn).

Lors de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à une grande majorité et six abstentions.

#### 1. Résumé

1.1. Les propositions soumises à la Conférence gouvernementale sur l'Union économique et monétaire, ainsi que les développements intervenus depuis la présentation du rapport Delors font l'objet des observations suivantes:

- observations générales (2<sup>e</sup> chapitre),
- observations relatives à la politique monétaire (3<sup>e</sup> chapitre),
- observations sur la politique économique et budgétaire (4<sup>e</sup> chapitre) et
- observations relatives à la deuxième étape et aux dispositions transitoires de la troisième étape concernant la monnaie commune (5<sup>e</sup> chapitre).

1.2. Principales propositions et recommandations du supplément d'avis

1.2.1. L'ECU serait introduit après le lancement de la 3<sup>e</sup> étape en tant que monnaie commune aux douze États membres de la Communauté (cf. paragraphes 5.6.2-5.6.4). Cet ECU préalablement fortifié (paragraphe 5.3.4) serait défini le jour de son introduction par le système européen de banques centrales (SEBC) par les taux de change en vigueur vis-à-vis du bloc de monnaies stables (paragraphes 5.6.1-5.6.4).

1.2.2. L'ensemble des États membres seraient associés au système européen de banques centrales responsables du contrôle de la masse monétaire en écus et de la politique monétaire commune ainsi qu'à la coordination de la politique économique et budgétaire (paragraphes 5.6.6-5.6.7). De même que c'est le cas depuis 1979 dans le cadre du mécanisme de change (paragraphe 5.2.4), les États membres n'ayant pas encore atteint le niveau de convergence requis pourraient toutefois

bénéficier au début de la 3<sup>e</sup> étape de régimes dérogatoires tels que leurs monnaies pourraient encore fluctuer par rapport à l'ECU.

1.2.3. Le statut d'indépendance d'une banque centrale européenne étant approuvé, l'obligation qui lui est faite de présenter un rapport d'activité, jointe aux débats sur son rapport annuel au sein du Parlement européen et du Comité économique et social (paragraphe 3.4.4), sont favorablement accueillis. Il faudrait examiner la possibilité de constituer pour le SEBC un Conseil consultatif analogue à celui de la Banque centrale des Pays-Bas, qui a démontré son efficacité (paragraphe 3.4.5).

1.2.4. La Banque centrale européenne devrait avoir la responsabilité de la politique d'intervention quotidienne sur les marchés des changes, dans le cadre des lignes directrices arrêtées par le Conseil Ecofin pour une orientation à long terme de la politique commune de change vis-à-vis des monnaies tierces (paragraphe 3.6.2).

1.2.5. Afin d'approfondir la coopération économique, le rôle du Conseil des Ministres de l'économie et des finances (et conjointement celui de la Commission) devrait être renforcé. Ce Conseil Ecofin pourrait représenter la contrepartie du SEBC nécessaire pour assurer le parallélisme de l'union économique et de l'union monétaire (paragraphe 4.1.3).

1.2.6. En vue de permettre aux États membres structurellement défavorisés de rattraper plus rapidement leur retard en matière de convergence, leurs propres programmes d'adaptation devraient être soutenus par la Communauté et pris en compte dans le cadre des orientations économiques communes (paragraphe 4.2.3).

1.2.7. Dans l'intérêt d'une meilleure convergence, d'une large adhésion à la politique économique et de son soutien par l'opinion publique, le Comité économique et social devrait être consulté en ce qui concerne la définition des orientations économiques, leur surveillance multilatérale et notamment les rapports par pays (paragraphe 4.3.3, 4.3.4).

1.2.8. La surveillance multilatérale des politiques économique et budgétaire devrait également s'appliquer à l'évolution des marchés financiers et aux relations entretenues avec les marchés de capitaux extra communautaires (paragraphe 4.3.5). Il ne faudrait pas se limiter au contrôle du financement des déficits publics mais développer pour l'ensemble de la Communauté une orientation budgétaire adéquate (paragraphe 4.6).

1.2.9. La préoccupation essentielle du présent avis est d'éviter lors de la réalisation de l'union économique et monétaire la naissance d'une Europe à deux vitesses. L'introduction simultanée de l'ECU dans les douze États membres pendant la 3<sup>e</sup> étape pourrait contribuer à cet

objectif. L'espace économique européen qui devrait se constituer en collaboration avec l'Association européenne de libre échange (AELE), et les pays d'Europe de l'Est eux-mêmes, pourraient eux aussi profiter d'un ECU jouant le rôle de monnaie pilote européenne et accepté dans toute l'Europe.

## 2. Observations générales

2.1. Les résultats importants ont été obtenus en 1990 dans le cadre de la préparation de l'Union économique et monétaire :

2.1.1. La première étape a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 1990 et la deuxième étape doit s'engager le 1<sup>er</sup> janvier 1994 si les conditions nécessaires sont remplies; la décision relative au démarrage de la troisième étape doit quant à elle être prise avant 1997.

2.1.2. La libéralisation des mouvements de capitaux, déjà en partie réalisée, est devenue effective le 1<sup>er</sup> juillet 1990 et il a été procédé à l'introduction de la surveillance multilatérale de la convergence des performances économiques.

2.1.3. De nouvelles monnaies ont été associées au mécanisme de change du Système monétaire européen; la peseta le 19 juin 1989 et la livre sterling le 8 octobre 1990, ces deux monnaies bénéficiant dans un premier temps d'une marge de fluctuation de 6%, alors que pour la lire, cette marge a été ramenée le 7 janvier 1990 à 2,25%.

2.1.4. Le Comité monétaire des Communautés européennes a présenté, dans un rapport daté du 23 juillet 1990, des orientations pour la préparation de la conférence intergouvernementale.

2.1.5. Le Comité des gouverneurs des banques centrales, sous la présidence de M. Karl-Otto Pöhl, a présenté le 27 novembre 1990 — assorti d'une introduction et d'un commentaire — le projet de statut d'un Système européen de banques centrales.

2.1.6. La Commission des Communautés européennes a remis le 21 août 1990 [doc. SEC(90) 1659 final] un rapport sur les objectifs, les principes et les conséquences d'une Union économique et monétaire et ses aspects institutionnels; elle a en outre présenté en octobre 1990 un rapport global sur les avantages et les coûts d'une Union économique et monétaire (« Marché unique, monnaie unique ») et le 10 décembre des propositions de modification du Traité CEE [doc. SEC(90) 2500].

2.1.7. La conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire convoquée par les chefs d'État et de gouvernement en octobre 1990 a entamé ses travaux le 14 décembre 1990, en même temps qu'une autre conférence intergouvernementale portant sur la dimension politique des Communautés européennes. Dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire, de nouvelles propositions concernant une monnaie euro-

péenne commune, l'« ECU fort », ont été présentées par le gouvernement britannique le 8 janvier 1991 et par le gouvernement espagnol le 24 janvier 1991.

2.2. Ces résultats sont accueillis avec satisfaction par le Comité économique et social. Mais ils ne font pas pour autant oublier qu'il reste à surmonter des résistances et des incertitudes sérieuses, exposées aux paragraphes 2.2.1 à 2.2.6.

2.2.1. Jusqu'à présent, les responsables politiques n'ont pas paru toujours disposés à se plier dans le cadre de la politique économique et sociale et notamment de la politique budgétaire aux contraintes inhérentes à des orientations économiques communes et aux exigences d'une politique monétaire commune orientée vers la stabilité, d'autant que l'acceptation de ces contraintes est perçue dans de nombreux pays comme un abandon de souveraineté. Certains États membres considèrent que le renforcement de ces convergences va au-delà des compétences européennes telles qu'elles se dessinent dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'union politique.

2.2.2. Des disparités marquées subsistent entre les taux d'inflation, notamment entre les monnaies à marge étroite depuis longtemps intégrées au mécanisme de change du système monétaire européen et les autres monnaies; (taux d'inflation en octobre 1990: DK: 2,7 %, NL: 2,9 %, D: 3,3 %, IRL: 3,5 %, F: 3,8 %, L: 4,2 %, B: 4,3 %, I: 6,8 %, E: 7,1 %, GB: 10,0 %, P: 14,4 % et GR: 22,3 %).

2.2.3. Dans certains États membres, les déficits budgétaires continuent d'être financés par des crédits de banques centrales, en raison de la persistance de problèmes économiques intérieurs.

2.2.4. Certaines réserves sont exprimées à l'égard de l'inscription dans les traités de la priorité exclusive accordée à la stabilité de la valeur monétaire en tant qu'objectif de la politique monétaire d'un système européen de banques centrales. Plus généralement, certains États membres se demandent s'il est en tout état de cause possible de concevoir une politique monétaire commune à douze États qui soit orientée vers la stabilité de la valeur monétaire, tant qu'il n'aura pas été prouvé que la politique économique de douze pays peut être soumise à des orientations communes et qu'il est possible de concilier les mesures jugées nécessaires au niveau national pour combattre le chômage, les faiblesses structurelles et les déséquilibres régionaux avec l'objectif commun de la stabilité de la valeur monétaire.

2.2.5. Certains États membres demeurent hostiles au principe, qui doit également figurer dans les Traités, de l'indépendance d'une banque centrale européenne (BCE), tandis que d'autres États se demandent dans quelle mesure une telle indépendance est compatible avec la responsabilité démocratique d'une banque centrale européenne à l'égard du Conseil et du Parlement européen.

2.2.6. Enfin, il reste à préciser si la politique des changes commune d'une union monétaire vis-à-vis des pays tiers relève de la compétence du Conseil après concertation avec le SEBC ou du SEBC seul.

2.3. Dans la plupart des États, ces réticences et ces incertitudes sont ignorées d'une grande partie de l'opinion publique. Le débat sur les options possibles en vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire est fréquemment simplifié et se limite bien souvent à la fixation de calendriers et à des mesures institutionnelles. Eu égard à la portée des décisions en jeu, il semble nécessaire d'associer en temps utile au débat les assemblées parlementaires ainsi que les milieux économiques et sociaux et les partenaires sociaux, tels qu'ils sont notamment représentés au sein du Comité économique et social, et partant de consulter ce dernier.

2.3.1. L'adhésion de la population ne saurait être aisément emportée à la lecture du rapport de la Commission sur les coûts et avantages d'une union monétaire. L'utilité d'une union monétaire ne se mesure pas uniquement à la suppression des coûts de change et des risques monétaires: les avantages d'une plus grande facilité dans la comparaison des prix au niveau communautaire et la concrétisation à travers une monnaie unique de la cohésion économique et sociale des États membres apparaissent comme des atouts au moins aussi essentiels, bien que non quantifiables. Le bénéfice retiré du rôle international d'une monnaie européenne appelée à compter, avec le dollar américain et le yen, parmi les premières monnaies mondiales est lui aussi difficile à évaluer (cf. paragraphe 5.6.5). L'importance de la Communauté sur le plan monétaire n'est pas encore apparente. Environ 60 % des réserves mondiales en devises sont tenues en dollars, moins d'un quart en Marks allemands et en livres sterling. Pour l'économie américaine, il est extrêmement avantageux de pouvoir non seulement facturer en dollars ses prestations à l'intérieur des États-Unis, mais également acheter et vendre avec cette même monnaie dans une grande partie du monde. En Europe en revanche, l'avion Airbus conçu et fabriqué en commun par plusieurs pays ne peut pas même être vendu dans une monnaie européenne.

2.3.2. Les avantages de l'union monétaire s'accompagnent toutefois d'inconvénients que le rapport de la Commission précité ne met pas en évidence avec toute la netteté qui s'impose. Ces inconvénients sont ignorés de la plupart des citoyens et des travailleurs et même quelquefois des responsables politiques et des chefs d'entreprise. Il s'agit notamment de l'obligation de renoncer aux changements de parité en tant qu'instrument d'ajustement de la politique économique, de l'abandon de la politique monétaire nationale et partant d'une politique nationale en matière de taux d'intérêt et de réserves obligatoires et enfin du réajustement de la politique financière, douloureux pour bien des pays mais désormais nécessaire en vue d'empêcher à l'avenir des déficits budgétaires excessifs ainsi que leur financement par le biais de crédits de banques centrales.

2.3.3. Les retombées d'une union économique et monétaire devraient être mieux connues et davantage

pesées, non seulement dans le cadre de la conférence intergouvernementale mais également au sein de l'opinion publique. Les contraintes découlant pour la politique économique, budgétaire et sociale d'une politique monétaire commune axée sur la stabilité de la valeur monétaire ne sont pas exposées aussi ouvertement et clairement qu'il le faudrait dans les propositions soumises aux décisions de la conférence intergouvernementale. C'est ainsi par exemple que la politique salariale devrait suivre dans tous les pays l'augmentation de la productivité et que d'une manière générale la politique sociale ne pourrait plus être financée par un gonflement monétaire inflationniste ou en d'autres termes par le recours à des crédits de banque centrale pour combler les déficits publics. Certains de ces aspects sont abordés dans les observations ci-après (chapitres 3 et 4).

2.4. Abstraction faite des observations exprimées à propos de certains aspects des politiques monétaire, économique et budgétaire, le Comité économique et social se déclare en principe favorable à l'orientation désormais suivie pour la réalisation de l'Union économique et monétaire, telle qu'elle a été conçue dans le rapport Delors puis précisée par la suite.

2.4.1. L'Union économique et monétaire est approuvée en tant que telle car elle s'inscrit en toute logique dans le droit fil de l'intégration européenne, laquelle, avec la réalisation du Marché intérieur de 1992, permet un processus exemplaire pour toute l'Europe de convergence des économies nationales. Il s'avère toutefois nécessaire que la Commission souligne nettement et sans détour les contraintes que la réalisation de l'union économique et monétaire fera peser sur la politique économique et plus particulièrement sur la politique sociale.

2.4.2. Si — pour des raisons politiques également — une union économique et monétaire doit être bientôt réalisée, c'est-à-dire avant l'an 2000, il conviendrait néanmoins de prévoir au début de la 3<sup>e</sup> étape un régime transitoire pour certains États membres. Ce régime pourrait notamment consister à ne pas lier immédiatement les douze monnaies les unes aux autres par des taux de change irrévocablement fixés, mais seulement un noyau de monnaies particulièrement stables. De manière analogue, on pourrait envisager que certaines monnaies nécessitant encore des ajustements de parité soient associées individuellement et successivement après le début de la 3<sup>e</sup> étape à l'union monétaire à part entière.

### 3. Observations relatives à la politique monétaire

3.1. Pour que les avantages d'une union monétaire — transparence complète des prix et suppression des coûts de change comprises — exercent leurs pleins effets, il faut non seulement que les taux de change des monnaies concernées soient fixés de manière irrévocable les uns par rapport aux autres, mais aussi que ces monnaies soient finalement remplacées par une monnaie européenne unique. De solides arguments économiques et politiques plaident effectivement en faveur de cette thèse. Une telle monnaie européenne unique ne

pourrait être, pour des raisons politiques, une des monnaies nationales existantes. Il y a donc lieu d'approuver la proposition de la Commission d'introduire des modifications du Traité CEE prévoyant l'adoption finale d'une monnaie unique pour toute la Communauté. L'introduction progressive de cette monnaie est étudiée au paragraphe 5.6.

3.2. Une Union monétaire complète, telle qu'elle est prévue pour la troisième étape, requiert une politique monétaire et de crédit uniforme. Dans un espace monétaire unique, une subsidiarité se traduisant par le maintien partiel d'une politique monétaire nationale ne serait pas possible. En conséquence, il convient de préconiser la création d'un Système européen de banques centrales, conformément aux propositions concrètes du Comité des gouverneurs des banques centrales. Le SEBC serait institué au début de la 2<sup>e</sup> étape, serait investi dès le lancement de la 3<sup>e</sup> étape d'une responsabilité entière et exclusive en matière de politique monétaire et serait chargé du contrôle de la masse monétaire européenne.

3.3. Les objectifs de la politique monétaire commune de la CEE et la compétence du SEBC en la matière doivent être inscrits dans le Traité CEE.

3.3.1. En toute logique, l'Union monétaire ne peut se fonder que sur les éléments qui ont assuré le succès du Système monétaire européen (SME), zone de relative stabilité monétaire, ainsi que l'attractivité de la Communauté. Il y a donc lieu de souscrire aux propositions de la Commission, du Comité monétaire et du Comité des gouverneurs des banques centrales visant à inscrire la stabilité des prix en tant qu'objectif primordial du SEBC dans le nouvel article 3 g *bis* du Traité CEE. Ce pourrait être là l'occasion de définir plus précisément, dans le nouvel article 106 A, paragraphe 1, du traité CEE, le concept souvent mal compris de stabilité des prix (plus exactement: stabilité du niveau général des prix) ou de la valeur monétaire, par exemple à travers la notion de pouvoir d'achat, lequel ne doit pas être sapé d'année en année par une croissance monétaire inflationniste.

3.3.2. Il conviendrait à cette occasion de préciser que le SEBC soutient la politique économique conformément aux orientations communes arrêtées pour la Communauté (*cf.* paragraphe 4.2), dans la mesure où la stabilité du niveau général des prix n'en est pas affectée. Le SEBC ne pourrait par conséquent être contraint de résoudre au détriment de cette stabilité des conflits d'objectifs liés aux politiques économiques.

3.3.3. En conclusion, il faudrait stipuler dans les nouveaux articles 3 g *bis* et 106 A du Traité CEE, suivant en cela les propositions mentionnées au paragraphe 3.3.1, qu'il ne devrait pas être possible de contraindre le SEBC de financer des déficits publics par le recours à des crédits de banques centrales. Par contre, rien ne s'opposerait à ce que le SEBC engage, dans le cadre de sa politique d'open-market et de liquidités, des transactions sur des titres publics.

3.3.4. La compétence exclusive en matière de politique monétaire qui doit être attribuée au SEBC devrait

elle aussi être plus clairement définie, car les banques centrales de la plupart des États membres ne bénéficient pas d'une telle compétence exclusive et un tel changement est perçu par ces États comme un bouleversement considérable et problématique.

3.4. Le Traité devrait définir clairement le statut de la BCE en tant qu'institution indépendante, tenue de respecter certaines obligations en matière de consultation et d'information.

3.4.1. L'expérience montre que les garanties recherchées en matière de stabilité de la valeur monétaire ne pourront être obtenues que si le SEBC est indépendant à l'égard des instructions politiques, qu'elles émanent des gouvernements nationaux ou des instances communautaires. Il faut que cette indépendance soit garantie en termes institutionnels, opérationnels et personnels. La procédure visée dans le projet de nouvel article 107, paragraphe 3 du traité CEE, concernant la nomination pour une durée de huit ans de tous les membres du Directoire par le Conseil européen, après consultation du Parlement européen, satisfait notamment au critère de l'indépendance personnelle. Ce ne serait pas aller à l'encontre de cette indépendance personnelle que d'exclure la nomination d'un membre du directoire pour un deuxième mandat de huit ans; cela permettrait au contraire de faciliter par la suite la nomination de membres du directoire originaires d'autres États membres non représentés lors du premier ou du deuxième exercice. Il faudrait également veiller à ce que la représentation de tous les États membres de la Communauté soit dûment assurée parmi la direction et le personnel de la Banque centrale européenne.

3.4.2. Au demeurant, l'indépendance du SEBC ne pourrait être garantie que si, conformément au nouvel article 106 A, paragraphe 2 du Traité CEE, les banques centrales nationales disposent elles aussi, dans le cadre de leur participation souhaitée à la structure fédérative du SEBC, d'un statut d'indépendance comparable. L'indépendance des banques centrales est également une condition nécessaire à la procédure de vote prévue au sein du Conseil de la banque centrale du SEBC (*cf.* paragraphe 3.8.1). En effet, dans le cadre de cette procédure, chacun des gouverneurs de banque centrale — désignés au niveau national — disposerait d'une voix au même titre que les membres du Directoire nommés par le Conseil européen.

3.4.3. Si l'on est favorable à un SEBC indépendant à l'égard des instructions politiques, il convient de définir précisément la procédure selon laquelle celui-ci doit faire rapport au Conseil et au Parlement européen. Il faudrait notamment établir juridiquement la participation — sans droit de vote — de représentants de la Commission et du Conseil aux réunions du Conseil de la Banque centrale du SEBC chargé de définir la politique monétaire européenne.

3.4.4. Il convient de souscrire à l'obligation prescrite au SEBC de présenter un rapport d'activité, prévue par le nouvel article 109, paragraphe 5 du Traité CEE et proposée par le Comité des gouverneurs des banques

centrales et la Commission européenne. Il faut également approuver les débats sur la politique économique et monétaire au sein du Parlement européen, prévus par le nouvel article 109, paragraphe 5 du Traité CEE et fondés sur le rapport annuel du SEBC, avec la participation du Président du SEBC. Des précisions seraient encore nécessaires en ce qui concerne l'information régulière de l'opinion publique également préconisée par le Comité monétaire sur les grandes lignes de la politique du SEBC. On pourrait envisager à cette fin que la possibilité soit donnée au Comité économique et social des Communautés européennes et au Parlement européen de discuter du rapport annuel du SEBC avec la participation du Président de cet organisme.

3.4.5. Aux Pays-Bas, le système du Conseil consultatif de la banque centrale (la « Banque des Pays-Bas »), a fait ses preuves, comme le souligne le Conseil économique et social (SER) néerlandais. Ce Conseil désigné par la Couronne permet la consultation — sans participation aux décisions — des milieux économiques et sociaux représentés en son sein. L'opportunité de la création pour le SEBC d'un conseil consultatif similaire devrait être examinée.

3.4.6. La possibilité de saisine de la Cour de justice européenne concernant les actes juridiques du SEBC, prévue par le nouvel article 173 du Traité CEE, est conforme à la responsabilité démocratique du SEBC. Il y aurait lieu de définir — peut-être dans le cadre des négociations parallèles de la conférence intergouvernementale sur l'union politique — à qui devrait être donnée la possibilité de saisir la Cour européenne de justice contre des décisions du SEBC.

3.5. L'homogénéité de la politique monétaire du SEBC ne doit pas être compromise par un manque de clarté dans la délimitation des compétences respectives de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales.

3.5.1. Aussi convient-il d'arrêter clairement que, dans le cadre de l'Union monétaire, c'est la Banque centrale européenne qui décide seule de l'utilisation des instruments de la politique monétaire intérieure et extérieure en vue d'influer sur la masse monétaire et sur la régulation de l'offre de crédit et qui gère pour la Communauté les réserves communes en devises qui lui sont transférées (nouvel article 108, paragraphe 2 du Traité CEE).

3.5.2. Les banques centrales nationales seraient représentées par leurs gouverneurs au sein du Conseil de la banque centrale européenne et associées aux décisions de ce dernier, mais ne disposeraient pas dans leur pays, conformément au nouvel article 107, paragraphe 1 du Traité CEE, de compétences propres en matière de politique monétaire intérieure et extérieure. Elles seraient par contre chargées de la transposition au niveau national de la politique de la Banque centrale européenne qu'elles auraient pour mission de soutenir.

3.5.3. En outre, les banques centrales nationales seraient également chargées d'exercer des fonctions non expressément confiées à la Banque centrale européenne (articles 22 et 25 du projet de statut du SEBC). Il s'agit notamment de fonctions concernant les systèmes de

paiement et le cas échéant la surveillance bancaire, pour autant que cette surveillance ne soit pas assurée par des autorités nationales spécifiques. La banque centrale européenne pourrait se charger elle-même de tâches de coordination dans le cadre de la coopération entre les autorités nationales de surveillance bancaire lesquelles, en vertu du principe du contrôle exercé par le pays du siège, sont compétentes pour les activités — éventuellement transfrontalières — des instituts de crédit établis sur leur territoire. Il semble ressortir du rapport du Comité des gouverneurs des banques centrales (commentaires sur l'article 14) que ces derniers souscrivent eux-mêmes majoritairement à une telle répartition des tâches, et ce alors que les gouvernements de certains États membres ne partagent pas encore ces vues.

3.5.4. Il conviendrait également de définir avec précision (dans le nouvel article 107, paragraphe 6 du Traité CEE et dans l'article 12 du statut du SEBC) la répartition des compétences au sein du Conseil de la banque centrale du SEBC entre d'une part les membres du Directoire, chargés de la gestion quotidienne, et d'autre part les gouverneurs des banques centrales nationales. Il en est de même du transfert de compétences du Conseil de la banque centrale aux membres du Directoire (prévu dans le nouvel article 107, paragraphe 8 du Traité CEE).

3.6. Il y a également lieu de définir clairement et à l'avance les compétences quant à la politique de change qui sera menée à l'égard des pays tiers dans une union monétaire achevée.

3.6.1. Les décisions concernant les ajustements de parité relèvent en règle générale des gouvernements et non des banques centrales. C'est pourquoi le Comité des gouverneurs des banques centrales a recommandé avec réalisme que les décisions touchant au régime de change en vigueur dans une union monétaire européenne ainsi qu'à la politique de change à l'égard des monnaies tierces soient laissées à l'initiative des instances politiques, c'est-à-dire en l'occurrence du Conseil des ministres de l'économie et des finances, mais que la Banque centrale européenne soit auparavant consultée. La Commission considère avec raison qu'il est important que la politique de change soit définie dans le cadre d'une coopération étroite entre la BCE et le Conseil des ministres de l'économie et des finances.

3.6.2. Il ne s'agit toutefois plus seulement de prendre des décisions de principe concernant la politique monétaire, comme c'était le cas jusqu'à présent lors des modifications de parités ou de cours-pivots dans le cadre du Système monétaire européen. A l'avenir au contraire, dans un contexte international toujours marqué par des taux de change fluctuants, « flexibles », il s'agira également de définir pour la future monnaie européenne la politique d'intervention quotidienne sur les marchés internationaux de devises. Aux termes du nouvel article 108, paragraphe 1 du Traité CEE, cette tâche devrait revenir à la Banque centrale européenne, le cas échéant selon des axes s'inscrivant dans une orientation à plus long terme de la politique commune de change vis-à-vis du dollar et du yen, régulièrement définie par le Conseil des ministres de l'économie et des

finances. En tout état de cause, la politique monétaire extérieure devrait être compatible avec la politique monétaire générale du SEBC orientée vers la stabilité du niveau général des prix.

3.7. Enfin, il faudrait définir clairement qui doit représenter le SEBC dans les institutions et les conférences monétaires internationales.

3.7.1. Il y a lieu d'approuver la disposition prévue par le nouvel article 108, paragraphe 3 du Traité CEE, selon laquelle le président de la BCE doit participer aux réunions du groupe des sept pays les plus industrialisés (G7) en tant que représentant du SEBC, avec le président du Conseil des ministres de l'économie et des finances et un membre de la Commission.

3.7.2. Le Comité des gouverneurs des banques centrales entend laisser ouverte la possibilité, dans le cadre de la coopération monétaire internationale, que les banques centrales nationales appartenant au SEBC continuent de conclure des accords avec les banques centrales de pays tiers et restent par exemple membres à titre individuel de la Banque des règlements internationaux (BRI) de Bâle. Une telle réglementation risque d'affaiblir le rôle qu'un SEBC appliquant une politique monétaire uniforme et finalement doté d'une monnaie européenne, devrait jouer au niveau international. Mais, par ailleurs, une telle disposition paraît justifiée au regard du caractère fédératif du SEBC, qui s'exprime dans le fait que, conformément au nouvel article 106, paragraphe 2 du Traité CEE, les banques centrales nationales conservent leur statut de personne morale de droit national et que seule la BCE acquiert le statut de personne morale de droit international.

3.8. Il conviendrait d'arrêter au préalable la procédure de vote appliquée lors des décisions monétaires du Conseil de la banque centrale européenne.

3.8.1. Les décisions de politique monétaire au sein du SEBC devraient être prises à la majorité simple, les membres du Conseil de la banque centrale — les six membres du Directoire et les gouverneurs des banques centrales nationales — disposant chacun d'une voix. S'écarter de l'avis qu'il avait précédemment émis concernant une pondération des voix (JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphe 2.4.4), le CES approuve cette disposition car elle répond à la nécessité d'orienter les décisions de politique monétaire vers la Communauté dans son ensemble, tout en prenant dûment en compte les points de vue nationaux.

3.8.2. En conséquence, une pondération des voix ne serait appliquée que pour les décisions financières (capital propre de la BCE, transfert des réserves en devises, utilisation des bénéfices, etc.).

#### 4. Observations sur la politique économique et budgétaire

4.1. Une union monétaire n'est pas concevable sans union économique; qui plus est, il s'impose d'observer un parallélisme rigoureux entre les politiques correspondantes.

4.1.1. La politique monétaire commune ne peut appuyer que des politiques économiques nationales orientées vers des objectifs communs et compatibles avec la stabilité de la valeur monétaire. De telles politiques économiques concourant à un développement globalement cohérent ne nécessitent pas la création d'une nouvelle institution européenne telle que le SEBC pour la politique monétaire.

4.1.2. A la différence de la politique monétaire, nécessairement uniforme, la politique économique laisse une certaine marge de manœuvre à chaque État membre; dans le cadre des objectifs généraux, tels qu'ils sont définis dans le Traité CEE (pour l'instant dans les articles 2 et 104), il est possible de prendre des initiatives particulières et de recourir à des instruments différents — en fonction des conditions et des traditions spécifiques. La politique économique serait donc régie par le principe de subsidiarité, consistant à ne pas faire appel à une compétence européenne pour les mesures dont l'adoption peut aussi bien — voire mieux — s'opérer au niveau national ou régional.

4.1.3. Afin d'assurer un développement économique globalement cohérent en dépit des responsabilités nationales spécifiques et de maintenir la convergence ainsi réalisée, il y a lieu de renforcer et d'approfondir considérablement la coopération économique et de coordonner étroitement la politique économique des États membres. Il convient dans ce but d'accroître en conséquence le rôle du Conseil des ministres de l'économie et des finances et conjointement celui de la Commission européenne. Ce Conseil Ecofin pourrait ainsi constituer le pendant du système européen de banques centrales, rôle nécessaire également sur le plan institutionnel pour assurer le parallélisme de l'union économique et de l'union monétaire. Cette contrepartie économique à la politique monétaire ne signifierait pas pour autant que les décisions du SEBC seraient soumises à l'assentiment du Conseil Ecofin ni même que ce dernier aurait le dernier mot en cas de désaccord. Il faudrait au contraire éviter la naissance d'un désaccord possible entre politique monétaire et politique économique par une concertation permanente entre ces deux instances, comme exposé au paragraphe 4.1.4 ci-après, le processus de formation de l'opinion publique pouvant certainement jouer un rôle dans ce contexte. Il y a lieu de se demander si, en cas de désaccord marqué (par exemple contradiction entre l'objectif de la stabilité monétaire et toute modification des taux de change par rapport aux monnaies de pays tiers), on pourrait envisager un vote de défiance — à l'unanimité — du Conseil européen à l'encontre du SEBC.

4.1.4. La politique monétaire commune du SEBC, orientée vers la stabilité de la valeur monétaire, et la coordination des politiques économiques, assurée par le Conseil des ministres de l'économie en vue de leur convergence, doivent faire l'objet d'un rapprochement permanent. Une participation mutuelle — sans droit de vote — des représentants de la BCE d'une part et du Conseil des ministres de l'économie et des finances, du Conseil européen et de la Commission d'autre part aux réunions de leurs instances respectives favoriserait pareil rapprochement. Les propositions en ce sens (nouvel article 107 paragraphe 3 et article 109, paragraphe 1

du Traité CEE et articles 15,1 et 15,2 du Statut du SEBC) sont approuvées. Dans l'intérêt du rapprochement de la politique monétaire commune d'une part et des politiques économiques coordonnées en fonction d'orientations communes d'autre part, il pourrait être utile de formuler, sur la base des échanges continus d'informations entre les instances du SEBC et le Conseil Ecofin, des observations relatives aux rapports unissant ces politiques.

4.2. Il est essentiel, dans l'intérêt de la coordination économique et budgétaire, que le Conseil s'accorde sur des orientations et des objectifs communs de politique économique.

4.2.1. En l'absence de consensus sur de telles orientations économiques, l'on ne saurait garantir la convergence de l'évolution économique nécessaire à la réalisation de l'union monétaire et la compatibilité des politiques économiques nationales, requise dans une union économique.

4.2.2. Il conviendrait toutefois d'éviter d'associer les orientations de politique économique à un système rigide de planification. Il devrait être au contraire possible, dans le cadre d'un changement des conditions cadres économiques qui peut intervenir parfois très vite, de revoir rapidement les orientations de politique économique et leurs objectifs.

4.2.3. Afin que les États membres structurellement défavorisés puissent rattraper leur retard dans la recherche d'une convergence des développements économiques, il faudrait que leurs propres programmes d'ajustement économique soient soutenus et que cet élément soit pris en compte dans les orientations économiques de la Communauté. L'atténuation des faiblesses structurelles sera favorisée par les transferts de ressources en provenance des fonds structurels, dont la dotation a été augmentée. Ces transferts, déjà décidés, atteindront 3 à 5 % du produit intérieur brut de ces États. Ainsi il s'avère nécessaire que les faiblesses structurelles fassent l'objet d'une attention particulière dans le cadre du réexamen de la réforme des fonds structurels<sup>(1)</sup> et de la révision des perspectives financières à moyen terme (1993-1997) prévus pour la fin de l'année 1991 et le premier semestre de 1992, ainsi que dans le cadre de la politique industrielle, pour laquelle la Commission a présenté le 16 novembre 1990 de nouvelles lignes directrices pour une approche communautaire (doc. COM(90) 556 final), sur lesquelles le Comité économique et social élabore un avis.

4.3. Étant donné leur importance primordiale, l'élaboration d'orientations économiques communes doit

(1) Voir article 19 du Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988.



être préparée avec soin, ce qui suppose également la consultation des milieux économiques et sociaux.

4.3.1. Afin que le Conseil des ministres de l'économie et des finances — en sa qualité d'instance européenne non dotée toutefois d'infrastructures propres — puisse jouer son rôle dans le rapprochement et la coordination des politiques économiques, il faut donner à la Commission les moyens d'accomplir les démarches nécessaires à la préparation des décisions du Conseil et à la surveillance continue de la convergence. Il y aurait donc lieu de renforcer encore la surveillance multilatérale, instaurée au cours du deuxième semestre de 1990, de tous les aspects de la politique économique significatifs pour la Communauté (évolution des prix et des coûts, compétitivité, emploi, développement régional, budgets publics).

4.3.2. Sur la base d'une analyse de l'évolution économique dans les États membres, la Commission devrait élaborer chaque année des orientations de politique économique qui, conformément à la procédure à fixer selon le nouvel article 102 C du Traité CEE, devraient être entérinées par le Conseil Ecofin ainsi que par le Conseil européen. Ces orientations devraient se référer spécifiquement à la politique financière, à la politique de l'emploi et à la politique structurelle, en vue d'assurer la compatibilité des politiques économiques des divers États membres.

4.3.3. S'agissant de l'élaboration des orientations de politique économique pluriannuelles (trois à cinq ans), il semble opportun de consulter non seulement le Parlement européen, mais également le Comité économique et social. Celui-ci devrait en outre être informé des résultats de la surveillance multilatérale au même titre que les Parlements — qu'ils soient européen, nationaux ou régionaux (cf. JO n° C 56 du 7. 3. 1990, p. 47, paragraphe 2.2).

4.3.4. De surcroît, le CES devrait être consulté en ce qui concerne les rapports par pays élaborés par la Commission pour le Conseil Ecofin dans l'optique de la surveillance multilatérale. Cette consultation du CES semble judicieuse pour la formation de la volonté politique dans le domaine de l'économie et pour le dialogue entre les partenaires sociaux dans l'intérêt d'une meilleure convergence des politiques économiques et de leur acceptation par l'opinion publique (cf. JO n° C 56 du 7. 3. 1990, p. 47, paragraphes 2.2 et 2.3).

4.3.5. La surveillance multilatérale des politiques économique et budgétaire devrait également s'appliquer à l'évolution des marchés financiers, et ce eu égard notamment aux marchés des capitaux extracommunautaires. Lors de la révision des dispositions actuelles des articles 67 à 73 du Traité CEE, il faudrait en outre régler clairement la libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers.

4.4. Il est déterminant pour la coordination des politiques économiques sur la base d'orientations communes de procéder aux ajustements de ces politiques dont la nécessité aura été mise en évidence par la surveillance multilatérale.

4.4.1. Il reste à savoir si de telles adaptations peuvent être réalisées par le biais de pressions confidentielles d'un groupe de pairs ou par les recommandations formelles et les déclarations publiques préconisées par la Commission. Une disposition dans le nouvel article 104, paragraphe 1<sup>er</sup> du Traité CEE, relative aux aides financières spéciales assorties de certaines conditions, serait il mieux à même de contribuer à surmonter les difficultés économiques et à inciter à la mise en œuvre d'adaptations de politique économique.

4.4.2. Le Comité monétaire envisage même l'application de sanctions sous forme de suspension de paiements issus du budget communautaire et au recours à la Cour européenne de justice. Il conviendrait de s'accorder sur les possibilités et les modalités de telles sanctions avant le début de la 2<sup>e</sup> phase.

4.5. Il y a lieu d'approuver le point de vue de la Commission selon lequel le rôle de la Communauté devrait être renforcé dans les domaines politiques ayant une incidence importante à l'échelle européenne.

4.5.1. Parmi les domaines d'importance européenne, on compte notamment la politique de concurrence, la politique commerciale, la recherche et le développement, les infrastructures européennes (notamment en ce qui concerne la politique régionale), l'environnement et certains aspects de la fiscalité.

4.5.2. La volonté de conférer une cohésion économique et sociale à la Communauté recouvre un domaine politique particulièrement important. La politique des revenus occupe à cet égard une position significative. La responsabilité en matière de fixation des salaires et des traitements doit rester du ressort des partenaires sociaux (cf. JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphes 2.8.2 et 2.8.3). La Communauté devrait néanmoins assumer ses responsabilités, conjointement aux négociations salariales collectives, en vue de l'amélioration de la mobilité des marchés de l'emploi ainsi que des systèmes de formation et de perfectionnement.

4.5.3. Il y a lieu de préciser comment un renforcement substantiel du rôle de la Communauté est possible dans les domaines évoqués, qui dépassent le cadre de la compétence directe du Conseil Ecofin. Un tel renforcement constitue un des aspects de l'Union économique et monétaire qui sont liés à la dimension politique de la Communauté. Dès lors, il conviendrait d'aborder également ce point lors de la conférence intergouvernementale sur l'union politique qui a lieu parallèlement.

4.6. Il est essentiel dans l'intérêt d'une bonne coordination des politiques économiques d'y associer égale-

ment les politiques budgétaires. Le Comité monétaire a raison lorsqu'il affirme qu'il ne s'agit pas seulement de surveiller les déficits budgétaires. Il faut surtout coordonner d'autres aspects des politiques budgétaires et développer une orientation budgétaire appropriée pour l'ensemble de la Communauté. Le budget des Communautés européennes pourrait dans ce contexte jouer un rôle croissant.

4.6.1. Il convient d'approuver l'évaluation de la Commission pour laquelle les déficits publics excessifs et leur mode de financement sont à considérer et à juger en fonction de leur incidence sur la politique monétaire commune axée sur la stabilité de la valeur monétaire.

4.6.2. S'agissant de la politique budgétaire, deux règles fondamentales au moins devraient figurer dans le Traité CEE. D'une part, les déficits publics ne devraient pas être financés de manière monétaire, c'est-à-dire au moyen de crédits de banques centrales ou par un accès privilégié des autorités publiques au marché pour le placement de la dette publique. D'autre part, la dette publique d'un pays ne pourrait bénéficier, ni de la part de la Communauté ni de celle d'un autre État membre, d'aucune garantie inconditionnelle.

4.6.3. Il faut en outre préciser ce qu'il convient d'entendre dans un contexte européen par « caractère excessif d'un déficit » et par dette publique « excessive ». À cet égard, on pourrait prendre pour étalon certains rapports tels que ceux qui existent entre le déficit budgétaire ou la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) moyen de plusieurs années. La règle d'or des finances publiques selon laquelle le déficit public ne doit pas excéder les dépenses d'investissement publiques, paraît à cet égard constituer un principe satisfaisant. Il faut cependant se demander s'il est judicieux d'introduire de tels critères dans un document du Conseil concernant la surveillance multilatérale. Les doutes du Comité monétaire à ce sujet sont justifiés.

4.6.4. En tout état de cause, l'appréciation de la situation en matière de politique budgétaire devrait tenir compte de l'évolution économique générale: ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de prendre en considération des aspects exceptionnels tels que les apports financiers considérables nécessités temporairement par la République fédérale d'Allemagne pour l'aide au développement des nouveaux Länder.

4.7. Il est regrettable que l'harmonisation fiscale nécessaire à l'achèvement du Marché intérieur n'ait jusqu'à présent progressé que lentement. La Commission fait observer avec raison que, dans l'union économique, les pressions concurrentielles résultant des différences de taxation vont s'intensifier. Cela vaut notamment pour les divergences qui subsistent en ce qui concerne la taxation du revenu du capital, lesquelles, dans une union monétaire caractérisée par la libre circulation des capitaux et la disparition des risques de change, devraient se faire plus fortement sentir.

## 5. Observations relatives à la deuxième étape et aux dispositions transitoires de la troisième étape concernant la monnaie commune

5.1. Du point de vue politique, il ne manque pas d'arguments en faveur d'un passage rapide à une union monétaire à part entière, ou en d'autres mots, en faveur d'une deuxième étape de courte durée. Cette deuxième étape devrait, conformément à la décision du Conseil européen du 28 octobre 1990, débiter le 1<sup>er</sup> janvier 1994, pour autant que les conditions requises soient réunies. Il ne saurait y avoir automatisme pour le passage à la deuxième étape.

5.1.1. Sur le plan politique, il est compréhensible que l'on souhaite profiter de la dynamique de l'achèvement du marché intérieur ainsi que des attentes suscitées par les événements d'Europe centrale et de l'Est et par l'unification allemande et que l'on veuille, au terme d'une 2<sup>e</sup> étape de courte durée, engager un processus irréversible avec le passage à la dernière étape de l'union monétaire.

5.1.2. Sur le plan économique, toutefois, un bilan objectif fait apparaître que si la convergence des développements économiques nécessaire à une union monétaire à part entière a progressé, c'est uniquement dans les pays participant depuis longtemps au mécanisme de change du système monétaire européen. Dans les autres pays de la Communauté, l'existence de taux d'inflation trois à sept fois plus élevés suffit déjà à prouver que les conditions d'une intégration complète des politiques monétaires ne peuvent manifestement pas être réunies si rapidement.

5.1.3. Sur le plan institutionnel, enfin, des lacunes considérables subsistent quant au renforcement du rôle des institutions communautaires, si l'on veut qu'elles assument dans un proche avenir, au terme d'une deuxième étape de courte durée, les fonctions qui doivent être les leurs dans une union économique et monétaire à part entière.

5.2. L'absence de convergence économique dans l'ensemble de la Communauté s'explique notamment par l'existence de faiblesses structurelles dans certains États membres. Ces faiblesses se feront plus nettement sentir encore dans les années à venir, avec la réalisation du marché intérieur, notamment en cas de difficultés conjoncturelles ou de revers économiques occasionnés par des crises politiques.

5.2.1. Il ne sera pas possible d'éliminer totalement les faiblesses structurelles à court terme — dans l'éventualité d'une deuxième étape de courte durée de l'union économique et monétaire —, ni à travers une coopération plus étroite dans le domaine des politiques économiques, ni à l'aide de concours financiers provenant des fonds structurels communautaires, lesquels devront être dotés de moyens plus importants. La mise en œuvre par ces pays de programmes rigoureux de politique économique et la réalisation à leur profit de transferts importants déjà décidés et issus des fonds structurels de la Communauté, dont la dotation a été augmentée, leur permettront d'obtenir une meilleure convergence avec les autres pays. Il semble également possible que les monnaies ne participant pas encore au mécanisme

de change — l'escudo et la drachme — soient intégrées à ce système avant le début de la 2<sup>e</sup> étape. Mais l'intégration avant 1994 des douze monnaies au système de change ne doit pas faire penser à tort que les modifications des cours pivots pourraient de ce fait être abandonnées.

5.2.2. Le CES est plutôt d'avis (*cf.* JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphe 3.2.7) que les pays structurellement faibles devraient réagir aussi longtemps que possible aux contraintes d'ajustement par des révisions de leurs taux de change; ces contraintes d'ajustement (résultant de la réalisation du marché intérieur où prévaudra la liberté de mouvement des capitaux), ne permettront pas de se cramponner à des parités de change dépassées. Cela ne ferait que conduire à de nouveaux déséquilibres.

5.2.3. Tout recours à l'instrument économique que constitue l'ajustement des taux de change influe directement, en raison des interconnexions économiques étroites qui caractérisent la Communauté, sur l'ensemble des prix et des salaires. Toutefois, depuis 1987, aucun ajustement de parité n'est intervenu au sein du système monétaire européen, en dépit de l'évolution divergente des taux d'inflation. Mais la stabilité monétaire attestée ici ne doit pas occulter la pression à laquelle certaines de ces monnaies sont exposées sur les marchés de devises. Cette stabilité des rapports de change ne garantit nullement que des modifications des taux pivots soient exclues d'ici à 1994 ou lors d'une 2<sup>e</sup> étape courte et par conséquent que l'on puisse prochainement passer à un système de parités fixes.

5.2.4. Lors des huit premières années de fonctionnement du mécanisme de change institué en 1979, il a été procédé à onze modifications des taux pivots. Une marge de fluctuation plus large — 6% au lieu de 2,25% — a été et est encore exigée par plusieurs monnaies européennes. En dépit de telles divergences dans les modalités de participation au mécanisme de change, on n'a pas parlé à ce propos d'une Europe à deux vitesses. Bien au contraire, on a célébré les avantages de cette zone de relative stabilité et son effet de discipline sur l'ensemble de la Communauté. Ces expériences devraient être prises en compte si l'on envisage une deuxième étape courte et la mise en œuvre au début de la 3<sup>e</sup> étape d'un régime transitoire pour certains États membres.

5.3. La nécessité d'une deuxième étape intermédiaire et ses caractéristiques éventuelles restent décrites de manière peu convaincante et non sans ambiguïté (JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphe 3.3.3).

5.3.1. Une deuxième phase intermédiaire pourrait, comme beaucoup le pensent, être de courte durée. Par ailleurs, la coopération économique et monétaire doit être suffisamment renforcée pour que la stabilité du niveau général des prix et la discipline budgétaire soient respectées sur une certaine période, selon le souhait du Comité monétaire.

5.3.2. Il serait souhaitable pour le SEBC de ne prévoir qu'une 2<sup>e</sup> étape de courte durée. Le SEBC doit être institué au début de cette 2<sup>e</sup> étape, la responsabilité des politiques monétaires restant cependant dans un

premier temps du ressort des autorités nationales. Par le passé, (*cf.* JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphe 3.3.2) le CES a déjà défendu le point de vue selon lequel il serait préjudiciable à l'image du SEBC que cette institution soit laissée trop longtemps sans compétences monétaires propres, ou qu'elle reste selon l'expression du Comité monétaire «une enveloppe vide».

5.3.3. La BCE devrait donc être consultée dès le début sur toutes les décisions relevant encore de l'autorité des Banques centrales nationales. En outre, elle devrait faire progresser l'harmonisation des instruments de politique monétaire. Il y aurait lieu de mettre rapidement en place le cadre juridique prévu par le nouvel article 109 D, paragraphe 3 du Traité CEE pour permettre au SEBC d'exercer ses fonctions (par exemple, en ce qui concerne les réserves minimales et l'obligation, pour les organismes de crédit, de produire des rapports).

5.3.4. Au cours de la 2<sup>e</sup> étape, la banque centrale européenne devrait promouvoir selon les modalités lui paraissant appropriées l'utilisation privée et publique de l'ECU (*cf.* JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphe 3.3.4). L'ECU serait plus largement utilisé (paiements, tarifs, indications de prix) s'il était fortifié par une redéfinition du panier de monnaies «ECU». Pour ce faire, comme l'a proposé le gouvernement espagnol, le taux de change de l'ECU serait fixé par rapport aux monnaies ne faisant pas l'objet de dévaluations. Toute modification de taux pivots au sein du mécanisme de change entraînerait la redéfinition de la composition et de la pondération de l'ECU panier de monnaies. Le rapport de change fixe de l'ECU aux monnaies stables de la Communauté assurerait la transition d'un panier de monnaies de valeur variable à un panier de monnaies de valeur fixe. La dernière phrase serait ainsi facilitée, c'est-à-dire le passage — lors de la 3<sup>e</sup> étape — de l'ECU panier de monnaies à une monnaie européenne commune qui circulerait alors également sous forme de billets de banque et de pièces de monnaies émis par le SEBC.

5.4. La durée plus ou moins longue de la 2<sup>e</sup> étape dépend d'une décision politique encore à prendre, sur le point de savoir s'il y a lieu d'attendre que l'ensemble des douze États membres satisfassent à toutes les conditions, et notamment la convergence de leur développement économique, ou si certains seulement sont prêts à passer, entre eux, à l'union monétaire complète.

5.4.1. S'il est souhaitable qu'elle se réalise rapidement pour des raisons politiques, l'union monétaire, assortie comme elle le sera de taux de change fixes, ne saurait englober dès le départ l'ensemble des douze États membres. Cela comporterait des risques considérables, notamment en termes de stabilité de la valeur monétaire, si la politique monétaire et économique devait s'orienter vers une convergence moyenne possible, avec une hausse correspondante des taux d'inflation pour la Communauté. Un autre risque serait de voir s'accroître les besoins de financements publics de rééquilibrage en faveur des pays structurellement faibles de la Communauté.

5.4.2. De telles compensations financières, qui viendraient s'ajouter aux interventions des fonds structu-

rels, prendraient des proportions considérables du fait que les pays structurellement faibles ne pourront plus remédier à leur manque de compétitivité par des ajustements des taux de change. Or, l'insuffisance de la mobilité de la main-d'œuvre et de la flexibilité des salaires observée dans ces pays les oblige précisément à opérer de tels ajustements.

5.4.3. Les opérations de transfert rendues nécessaires par un abandon trop rapide de l'instrument de politique économique que représente l'ajustement des taux de change pèseraient lourdement sur la Communauté et sur son marché des capitaux; elles seraient difficiles à faire accepter sur le plan politique. Pour preuve, les expériences observées actuellement en République fédérale d'Allemagne qui doit effectuer un transfert financier similaire entre Länder riches et Länder pauvres.

5.5. Plus vite l'union monétaire sera devenue réalité, avec la fixation irrévocable des taux de change, plus il sera indiqué de prévoir des dispositions transitoires pour certains États membres dès le début de la troisième et dernière étape (cf. JO n° C 329 du 30. 12. 1989, p. 44, paragraphe 3.4.2). Il ne s'agirait pas d'une Europe à deux vitesses, pas plus que cela n'a été le cas jusqu'à présent avec le mécanisme de change du SME.

5.5.1. Une dérogation temporaire conformément au nouvel article 109 G du Traité CEE pourrait permettre aux États membres encore tributaires d'ajustements de leurs taux de change de ne pas entrer immédiatement dans le système des taux de changes fixes, tout comme certaines devises ne sont entrées que plus tard (ou ne l'étaient pas encore au début de 1991) dans le mécanisme de change du SME.

5.5.2. Un bloc composé dans un premier temps de cinq ou huit monnaies stables constituerait un encouragement considérable pour les autres États membres de la Communauté à s'y rallier également. Il existe déjà *de facto* un tel bloc de monnaies stables au sein du système de change, où un noyau dur de monnaies constitue une zone caractérisée par des taux de change fixes, qui préfigure en quelque sorte une union monétaire. Cette voie apparaît davantage vouée au succès que celle qui consisterait à faire entrer de façon précipitée dans le système des taux de change fixes tous les États membres, avec le risque de faire échouer l'ensemble de l'union monétaire, et toutes les conséquences néfastes que cela comporterait pour le processus d'intégration européenne.

5.6. Les réflexions exposées au paragraphe 5.5 pourraient être rattachées à certains éléments des propositions avancées par le Royaume-Uni et l'Espagne en faveur de l'introduction d'un ECU fort.

5.6.1. Un ECU fort pourrait être mis en circulation en tant que monnaie commune dans tous les États membres par le système européen de banques centrales. Avec l'ECU et le SEBC responsable de la politique monétaire commune, une avancée décisive serait opérée vers l'union monétaire.

5.6.2. Il s'agirait d'un ECU fort dans la mesure où sa valeur ne serait plus déterminée comme par le passé au moyen d'un panier de monnaies mais bien sur la

base de rapports de change devenus fixes vis-à-vis des monnaies stables de la Communauté liées entre elles par des taux de change irréversibles.

5.6.3. La monnaie communautaire ECU pourrait rapidement devenir la seule monnaie, c'est-à-dire se substituer aux monnaies nationales, dans les pays dont les monnaies sont reliées entre elles par des taux de change fixes. Dans les autres États membres, l'ECU continuerait de circuler parallèlement aux monnaies nationales dont le taux de change par rapport à l'ECU pourrait encore se modifier. L'ECU se présenterait ainsi comme un trait d'union entre les pays formant le noyau de l'union monétaire et les États membres dont les monnaies ne peuvent encore être intégrées avec des taux de change fixes.

5.6.4. L'ECU ne serait donc pas une treizième monnaie supplémentaire, mais la monnaie européenne commune telles que la conçoivent la Commission et les gouverneurs des banques centrales. Ces derniers prévoient en effet que les monnaies nationales ne soient pas du jour au lendemain remplacées par la monnaie commune ECU, mais restent encore quelques temps en circulation. Pendant ce temps, l'ECU circulerait donc dans la Communauté en tant que moyen de paiement officiellement reconnu, parallèlement aux monnaies nationales. En conséquence, l'ECU pourrait être introduit en trois étapes:

- Une fois introduit par le système européen de banques centrales, l'ECU serait mis en circulation pendant une phase transitoire dans les douze États membres, parallèlement aux monnaies nationales encore en circulation; il serait relié à celles-ci par des taux de change fixes dans les pays formant le noyau de l'union monétaire, dont les monnaies seraient unies entre elles et à l'ECU par des taux de change fixes de manière irréversible, et avec la possibilité d'ajustements de parités dans les autres pays de la Communauté.
- Lors d'une deuxième étape, l'ECU pourrait tout d'abord devenir la monnaie unique des pays formant le noyau de l'union, tels qu'indiqués au premier tiret, mais continuerait de circuler parallèlement à la monnaie nationale dans les autres États membres.
- Durant une troisième étape enfin, l'ECU deviendrait la monnaie unique de tous les pays de la Communauté (cf. paragraphe 5.6.9), de sorte qu'il n'y aurait plus de monnaie nationale dans aucun des États membres.

Les monnaies communautaires dont le taux de change par rapport à l'ECU ne serait pas immédiatement fixé de manière irréversible, en vertu d'un régime dérogatoire, peuvent pendant une période transitoire faire l'objet d'une utilisation parfois supérieure et parfois inférieure à celle de l'ECU. La vieille loi de Gresham, selon laquelle la « mauvaise » monnaie chasse la « bonne » lorsque toutes deux ont officiellement cours, se trouverait ainsi en partie confirmée et en partie démentie. Cet inconvénient, joint aux difficultés rencontrées par le SEBC dans la conduite d'une politique monétaire commune intégrant des monnaies aux parités non encore fixes (cf. paragraphe 5.6.6), serait le prix à payer pour la mise en œuvre de telles réformes.

5.6.5. L'ECU pourrait ainsi devenir rapidement une monnaie pilote européenne. Des monnaies d'autres pays européens — telles que le schilling et la couronne norvégienne — ou même de pays non européens, qui étaient jusqu'à présent orientés vers la zone franc ou la zone livre sterling, pourraient également se rattacher à cette monnaie pilote par leur taux de change — et ce de la même façon qu'auparavant. L'ECU pourrait faire fonction de monnaie pilote parce qu'il pourrait s'appuyer non pas sur un quelconque fonds européen mais sur l'autorité et la puissance du système européen de banques centrales. En tant que monnaie pilote européenne, l'ECU serait-il est vrai exposé aux contraintes du système monétaire international, comme actuellement le dollar, le yen, le mark allemand et la livre sterling, et ferait l'objet de spéculations sur les marchés internationaux de devises. Mais par ailleurs, grâce au rôle désormais important de l'ECU et au développement de son influence, la Communauté européenne serait davantage en mesure de contribuer à l'amélioration de l'ordre monétaire international dans le cadre des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI). La tendance possible à une surévaluation de l'ECU sur les marchés mondiaux de devises — avec pour conséquence l'enchérissement et la détérioration des exportations de la Communauté vers les pays tiers — pourrait être contrée par la mise en œuvre d'une politique de change commune à l'égard des monnaies tierces (*cf.* paragraphe 5.6.2).

5.6.6. L'ensemble des États membres devraient participer avec leurs banques centrales au SEBC, responsable du contrôle de la masse monétaire en ECU et de la politique monétaire commune. Les décisions relatives à des modifications des taux pivots des monnaies ne participant pas au système des parités fixes devraient être prises par les gouvernements concernés en concertation avec le SEBC et le Conseil Ecofin.

5.6.7. Grâce à la participation de tous les États membres à la coordination des politiques économiques et budgétaires et à leur surveillance multilatérale ainsi qu'au SEBC et à sa politique monétaire commune, de nouveaux progrès pourraient être réalisés en termes de convergence lors de la troisième étape (et non d'une 2<sup>e</sup> étape courte), et ce même après qu'un noyau de monnaies particulièrement stables aura adhéré à un système de parités fixes et participera ainsi déjà à une union monétaire à part entière.

5.6.8. L'ECU serait utilisé dans une mesure croissante en tant que monnaie parallèle, et ce aussi bien dans les pays où il existe un risque de change vis-à-vis de la devise nationale que dans les pays constituant le noyau de l'union, où ce risque n'existerait pas. L'utilisation de l'ECU lors de l'émission d'emprunts contribuerait également à sa diffusion. Les milieux économiques et la population se familiariseraient ainsi avec l'utilisation de l'ECU dans l'ensemble de la Communauté. On pourrait également envisager à cette fin que durant la période où l'ECU circulerait parallèlement à la monnaie nationale, les prix et les salaires et traitements soient indiqués dans les deux monnaies.

5.6.9. L'ECU pourrait devenir la monnaie européenne unique, aussitôt que toutes les monnaies communautaires auront rejoint le bloc des monnaies stables, c'est-à-dire lorsque leurs parités seront également liées de façon irrévocable à l'ECU à l'issue d'une période transitoire qui servira le cas échéant à des alignements ponctuels des taux de change. Les différentes monnaies pourraient être intégrées séparément et successivement dans ce bloc, comme dans le cas du mécanisme de change du SME, sans avoir à subir les effets désastreux d'échéances imposées. Un tel système serait également conforme aux dispositions du nouvel article 190 H, paragraphe 3, du Traité CEE, en vertu desquelles les États bénéficiant de dérogations ne peuvent faire obstacle ni au passage à des taux de change fixes ni à l'introduction de l'ECU.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*

François STAEDLIN

## Avis sur la situation économique — Rapport économique annuel 1990-91

(91/C 102/11)

Le 11 février 1991, le Conseil a décidé, conformément à sa décision 90/141/CEE du 12 mars 1990 relative à la réalisation d'une convergence progressive des politiques et des performances économiques pendant la première étape de l'union politique et monétaire, et notamment à son article 4, de consulter le Comité économique et social (CES) sur la proposition de décision du Conseil adoptant le rapport annuel 1990/91 sur la situation économique de la Communauté et arrêtant les orientations de politique économique à suivre dans la Communauté en 1991.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 février 1991 (rapporteur: M. Kaaris).

Le Comité économique et social a adopté à une large majorité, une voix contre et une abstention, l'avis suivant au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 27 février 1991).

### 1. L'évolution économique en 1990-91: Analyse et prévisions de la Commission

L'analyse et les prévisions de la Commission datent de novembre 1990, et se fondent sur un certain nombre d'hypothèses cruciales, notamment en ce qui concerne l'évolution des prix du pétrole et des taux de change.

#### 1.1. L'évolution de l'économie mondiale

Après plusieurs années de forte expansion de l'investissement et de l'emploi, le climat économique s'est détérioré en 1990. Les perspectives à court terme de l'économie communautaire subissent les effets néfastes de la hausse des coûts et des prix à la consommation, ainsi que d'une série d'influences extérieures telles que l'accroissement des prix du pétrole, la dépréciation du dollar et le ralentissement de la croissance de l'économie américaine et des échanges mondiaux.

L'issue incertaine du conflit du Golfe a provisoirement stoppé la réduction des dépenses liées à la défense précédemment envisagée depuis la fin de l'opposition Est-Ouest. En outre, et c'est plus grave, il en est résulté une sérieuse perte de confiance dans l'avenir en général — comme en témoigne le faible niveau des cours des actions dans le monde entier — et en ce qui concerne la sécurité des approvisionnements énergétiques futurs en particulier. Tant qu'une solution n'aura pas été apportée à ce conflit, les incertitudes concernant les conséquences économiques de son issue auront des effets dissuasifs sérieux sur l'investissement.

La réduction quantitative réelle de l'offre mondiale de pétrole durant les diverses crises n'a pas été importante. Les prix n'ont pas connu une flambée comparable à celle des premières périodes de pénurie de 1973 et 1979. De plus, en Europe, l'effet sur les prix a été amorti en 1990 par la baisse parallèle du cours du dollar. Néanmoins, la hausse des prix du pétrole menace d'alimenter une spirale prix-salaires et d'entraîner un ralentissement de la croissance économique.

L'économie américaine marquait déjà le pas avant la crise du Golfe. Un arrêt total de la croissance du produit national brut (PNB) en termes réels (+ 0,25 %) est désormais prévu pour 1991, tandis que les pressions inflationnistes persisteront; l'inflation devrait atteindre 5,5 % en 1991. La balance américaine des paiements courants ne s'améliorera vraisemblablement pas en 1990 et 1991, malgré le faible taux de la croissance nationale. On s'attend à une légère augmentation du déficit public. Le dollar a baissé constamment tout au long de 1990 du fait de taux d'intérêt qui s'écartent de plus en plus de ceux du yen et du mark. Un ralentissement de la croissance annuelle des importations américaines est prévu: 2,5 %, contre près de 6 % dans les années 1980.

Un ralentissement de la croissance est également attendu au Japon, mais elle passera seulement de 6 % en 1990 à 4 % en 1991, et s'accompagnera d'une inflation modérée et d'un excédent réduit des paiements courants.

La dépression américaine, l'accroissement des prix du pétrole et la transition des économies d'État des pays de l'Europe centrale et de l'Est vers des économies de marché auront pour effet de peser sur l'environnement international. En 1991, le produit intérieur brut (PIB) réel à l'extérieur de la Communauté restera pratiquement stationnaire et on peut espérer une croissance des échanges mondiaux, hors Communauté, inférieure à 4,5 % en termes réels, contre 6,0 % en 1990, et 7,4 % en 1989. La compétitivité des exportations communautaires sur les marchés mondiaux a été sérieusement affectée par la hausse de la valeur de l'ECU en dollars, qui était, en décembre 1990, de 25 % supérieur au niveau moyen de 1989, et qui continuait d'augmenter.

#### 1.2. L'évolution économique dans la Communauté

##### 1.2.1. Les indicateurs économiques pour 1990-91

Les États membres ont été diversement affectés par la détérioration du climat économique. Néanmoins, la

croissance réelle agrégée dans la Communauté — à l'exclusion des cinq nouveaux Länder de la République fédérale d'Allemagne — baissera vraisemblablement, passant de 3,3 % en 1989 à 2,9 % en 1990 et à 2,2 % en 1991.

La croissance devrait se situer aux alentours de 3 % en Allemagne, au Luxembourg et au Portugal, mais devrait être égale ou inférieure à 1 % au Danemark, en Grèce et au Royaume-Uni. Dans les autres pays, le taux de croissance devrait être proche de la moyenne. Toutes les composantes de la demande intérieure devraient diminuer, et tout particulièrement l'investissement.

La création de nouveaux emplois va se tarir, tandis que les prix à la consommation continueront d'augmenter au rythme soutenu enregistré en 1990. Les augmentations de salaire en 1990 ont été estimées à 7,5 % en valeur nominale et à plus de 2 % en termes réels. Ces chiffres témoignent de la fin de la période d'amélioration continue de la rentabilité qui avait démarré en 1981. Pour la première fois depuis dix ans, les coûts salariaux unitaires réels ont augmenté en 1990.

#### 1.2.2. Le retour à la croissance en 1992

Malgré ces perspectives, la Commission prévoit une reprise de la croissance en 1992, en partant de l'hypothèse d'un renouveau de l'investissement dans la Communauté et d'une maîtrise de l'inflation à moyen terme.

De son point de vue, grâce à des politiques appropriées, le niveau de rentabilité resterait favorable et les investissements pourraient reprendre une forte croissance, entraînant de nouvelles créations d'emploi en nombre substantiel. Selon la Commission, les taux de croissance à moyen terme dépendent du potentiel économique de la Communauté et non de dérèglements momentanés.

#### 1.2.3. Éviter de nouvelles spirales inflationnistes

La principale préoccupation en terme de stratégie dans l'immédiat est cependant l'inflation, étant donné la nouvelle flambée, au cours de la deuxième moitié de 1990, de coûts et de prix tendant déjà à l'accélération, qui menace les perspectives de croissance à moyen terme et qui est tout à fait malvenue du fait du désavantage infligé dans la concurrence par des taux d'intérêt élevés et un dollar en chute libre.

Les indicateurs macro-économiques pour 1990 démontrent de toute évidence que la situation actuelle au niveau des coûts et des prix ne permettra pas d'améliorer, par une croissance orientée vers l'emploi, les taux de chômage inacceptables prévus, à savoir 8,75 % pour l'ensemble de la Communauté, tant en 1991 qu'en 1992. En 1990, des taux de chômage supérieurs à 10 % ont

été enregistrés en Espagne, en Irlande et en Italie. Une légère régression est prévue en Espagne, tandis qu'aucun changement significatif n'est attendu pour l'Irlande et l'Italie en 1991 et 1992.

La Commission observe que les politiques générales qui doivent être mises en œuvre en vue d'endiguer les pressions inflationnistes et de réduire les écarts en matière d'inflation sont également nécessaires à la création des conditions exigées pour la réalisation des grands projets communautaires — l'union économique et monétaire, le marché intérieur, la cohésion économique et sociale —, à travers lesquels la Communauté pourra dynamiser l'expansion des économies des États membres.

L'impact de ces projets est largement renforcé par l'élan imprimé par la réunification allemande.

### 1.3. Les incertitudes pesant sur les prévisions

#### 1.3.1. La fiabilité des modèles dans un contexte en évolution rapide

Les événements mouvementés de 1990 ont démontré que la situation économique n'est pas toujours linéaire et constante, mais peut être sujette à des chocs, des bonds en avant et des hésitations temporaires. En effet, les périodes de digestion et d'hésitation permettent de réorienter les ressources de manière à soutenir des taux de croissance supérieurs à plus long terme. Dans un contexte aussi incertain, les prévisions se fondent nécessairement sur certaines hypothèses, dont dépendent en grande partie les résultats. Les estimations de novembre de la Commission prenaient notamment comme point de départ, en ce qui concerne le prix du pétrole et les taux de change, un prix moyen du baril de brut aux alentours de 29 dollars et un cours moyen du dollar avoisinant 1,55 mark pour 1991. Or, à la mi-février, le prix du baril de pétrole se situait environ à 20 dollars et le dollar valait 1,45 mark.

#### 1.3.2. Les inconnues liées à la confiance des investisseurs

Les projections des chiffres macro-économiques ont en outre l'inconvénient de ne pas pouvoir refléter quantitativement les facteurs psychologiques.

L'élément déterminant dans la décision d'investir est le rapport entre les coûts présents et à venir, tels qu'estimés par l'investisseur, et la demande future, telle que perçue par l'investisseur. La crise du Golfe affecte sans nul doute la confiance des investisseurs, bien qu'une issue heureuse puisse avoir un effet positif sur les perspectives de croissance de l'économie mondiale. Les facteurs psychologiques ont façonné les conséquences économiques de la crise du Moyen-Orient, qui se sont traduites par une chute massive des cours des actions, manifestation sur l'ensemble des marchés financiers mondiaux en 1990 d'une perte de confiance dans l'avenir. Les difficultés rencontrées lors des négociations de

l'Uruguay Round de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) peuvent également affecter la confiance. Il n'en reste pas moins qu'un succès aurait un effet positif sur les perspectives de croissance de l'économie mondiale.

Depuis la rédaction du rapport économique annuel, la situation économique s'est modifiée sous l'influence de divers facteurs.

- Le ralentissement des économies de certains États membres a été un peu plus prononcé que prévu. Tandis que la plupart des pays ne s'écartent que peu des projections de novembre, la baisse de la production au Royaume-Uni est beaucoup plus sévère qu'on avait pu le penser.
- Les premières semaines de guerre ont convaincu les marchés qu'une rupture massive des stocks de pétrole est peu probable. La réévaluation de la situation a entraîné une chute marquée des prix du pétrole, et on peut à présent s'attendre à un prix moyen pour 1991 bien inférieur au niveau initialement prévu par les services de la Commission.
- Le dollar a encore perdu sa valeur et se situe à présent à 6 % au-dessous du niveau moyen initialement estimé pour 1991.

Le déclenchement des hostilités dans le Golfe a affecté la confiance des milieux d'affaires de la Communauté toute entière. De nombreux plans d'investissements ont été suspendus tandis que les consommateurs ont réduit leurs dépenses, notamment dans le secteur des services. La guerre est donc à l'origine d'une pause dans l'activité économique. Toutefois, ce ralentissement peut être inversé, si, comme chacun l'espère, le conflit n'est que de courte durée. En effet, la pause occasionnée par la guerre pourrait alors faire place à une forte reprise des activités.

La Commission estime aujourd'hui que la croissance économique en 1991 pourrait encore être assez semblable à ce qui est prévu dans le rapport économique annuel dans la plus grande partie de la Communauté, si la guerre ne dure pas trop longtemps. Au Royaume-Uni, toutefois, étant donné la gravité de la crise, les prévisions de croissance pour 1991 doivent être considérablement revues à la baisse.

### 1.3.3. Une politique pour réduire des écarts, non des totaux et des moyennes

Les réflexions du Comité sur le rapport économique annuel ont permis de mettre en évidence un autre trait des estimations macro-économiques, à savoir leur tendance à masquer les tendances sous-jacentes et contradictoires, au lieu d'attirer l'attention sur l'interaction des forces en jeu derrière les chiffres agrégés. Ce qui est intéressant dans les chiffres de l'inflation, du déficit budgétaire et des balances extérieures dans la Communauté, ce n'est pas le total communautaire, mais la

diversité sous-jacente entre régions et pays. Ce ne sont pas les moyennes, mais les écarts par rapport à ces moyennes qui comptent lorsqu'il s'agit de mettre au point des politiques cohésives.

Les chiffres macro-économiques sont le résultat de tendances micro-économiques qui s'annulent mutuellement et qui résultent elles-mêmes de facteurs non quantifiés d'une grande importance pour la politique économique, comme les activités économiques parallèles, les mouvements de capitaux et le prix de l'argent.

### 1.4. Les incertitudes quant au retour à des taux de croissance élevés

Conscient du haut degré d'incertitude qui règne au moment de la rédaction du présent document et des difficultés que comporte l'évaluation des facteurs psychologiques, le Comité souhaiterait souligner qu'une reprise de l'investissement entraînant un renouveau de la croissance en 1992 n'est malheureusement pas la seule issue envisageable, même si c'est la plus souhaitable. Les politiques pouvant contribuer à ce développement sont traitées dans la suite du présent avis. Avant de passer en revue ces politiques, il y a lieu toutefois de rappeler que beaucoup de gens, dérouterés par la rapidité des événements qui ont modifié notre perception de l'avenir en 1990 et par les incertitudes majeures qui subsistent, sont légèrement sceptiques devant la confiance manifestée concernant la capacité de la Communauté à maintenir son élan envers et contre tous et à poursuivre sa progression malgré les perturbations qui affectent le monde extérieur.

### 1.5. Le développement du potentiel communautaire

#### 1.5.1. Le marché unique

La création d'un marché unique communautaire devrait permettre aux producteurs européens de concurrencer sur la scène mondiale les produits et les services provenant des États-Unis et du Japon, sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'obtention de niveaux de production optimaux et l'application des progrès de la technologie. Cette perspective a déjà élargi les horizons du marché et a donné naissance à de nouvelles stratégies de production. Il est essentiel de ne pas décevoir l'attente provoquée et de respecter l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 1993 pour l'achèvement du marché intérieur. D'importantes décisions concernant le rapprochement des impôts indirects, nécessaire à la suppression totale des contrôles aux frontières, n'ont pas encore été adoptées. Les autres textes sont en place pour la plupart et il ne reste plus qu'à les transposer dans les législations nationales et à les faire appliquer dans les États membres. Cela devrait être fait pour la fin 1992. Il ne devrait également subsister aucun doute, courant 1991, à la suite de négociations avec l'Association européenne de libre échange (AELE), quant à la possibilité de mettre en place un espace économique européen, — prévoyant un élargissement



de l'intégration économique avec l'AELE, mais sans suppression des contrôles aux frontières ni adhésion à la politique agricole commune —, qui complèterait le marché unique des Douze, en janvier 1993 au plus tard.

#### 1.5.2. Vers une stabilité monétaire irréversible

Des espoirs sont permis quant à la stabilité monétaire en Europe, essentielle pour un investissement dynamique, depuis la libération réussie des mouvements de capitaux lors du lancement en juillet 1990 de la première phase du processus qui doit aboutir à une union économique et monétaire, et la décision de démarrer la deuxième phase en janvier 1994. La décision du Royaume-Uni de rejoindre le mécanisme de change, la renonciation de l'Italie aux conditions spéciales de participation et la décision unilatérale de lier la monnaie norvégienne à l'ECU sont venues renforcer ces espoirs. Il est nécessaire pour la réalisation du potentiel de croissance de la Communauté de ne pas les décevoir.

Les observations du Comité sur la manière dont la conférence intergouvernementale peut jeter les bases d'une stabilité monétaire en Europe, et par suite, dans un contexte global, font l'objet d'un avis séparé.

#### 1.5.3. La cohésion économique et sociale

Il est nécessaire que l'ensemble des États membres et des régions de la Communauté aient leur part de la croissance commune. Il est par conséquent extrêmement important que l'Espagne, le Portugal et l'Irlande aient connu une croissance supérieure à la moyenne ces dernières années, et il est réellement inquiétant que la Grèce n'ait pas contribué à réduire l'écart qui la sépare des autres pays en matière de revenus.

Parmi les pays occupés à rattraper leur retard, l'Irlande illustre parfaitement comment l'adhésion au Système monétaire européen (SME), ainsi que le consensus atteint par les partenaires sociaux en matière d'évolution économique et sociale peuvent contribuer à faire baisser l'inflation et à stimuler le processus de croissance économique. La suppression des restrictions frappant les capitaux le 1<sup>er</sup> juillet 1990 a entraîné une réduction des écarts de taux d'intérêts entre la devise irlandaise et les autres devises stabilisées. La réduction graduelle des écarts, compris entre 5 et 3 %, qui demeurent par rapport au mark reflète la disparition de certaines imperfections du marché des capitaux.

Le renforcement de la politique structurelle de la Communauté a permis de mettre à la disposition des régions les moins avancées de nouvelles ressources financières ainsi que de contribuer à améliorer la qualité de leurs efforts de développement. Cette politique doit être poursuivie et développée, notamment dans la perspective de la réalisation de l'Union économique et monétaire. La validité de ce choix est déjà évidente, par exemple, en Grèce, au Portugal et en Espagne où les

ressources mises à la disposition des régions concernées équivaldront, en 1993, à 3-5 % du PIB de leurs pays.

Cela aura pour effet d'alléger les contraintes financières liées à la planification de leur développement, sans qu'ils puissent toutefois se passer d'un engagement continu des investisseurs des autres États membres, préoccupation que l'éclosion de nouvelles possibilités en matière d'investissement, dans l'Allemagne réunifiée par exemple, a fait apparaître au grand jour. La capacité d'adaptation du marché du travail et l'accès à des programmes d'éducation et de formation à cet effet devraient figurer en bonne place dans le programme mis au point par ces pays en vue d'améliorer leur productivité et d'affronter le changement structurel.

#### 1.5.4. Les effets de la réunification allemande sur la Communauté

La réunification allemande a des répercussions substantielles sur la réalisation du potentiel de croissance de la Communauté dans son ensemble. En fait, il s'agit d'un facteur d'une telle importance pour les autres États membres, qu'il a suscité des craintes d'une domination économique allemande. La rapidité même de sa réalisation peut cependant être vue comme une incitation nécessaire pour que la Communauté fasse preuve d'une détermination semblable à celle des Allemands et décide de se fixer, pour atteindre l'union monétaire, un calendrier comparable. L'accroissement de la demande dans les nouveaux Länder allemands et l'ampleur de l'investissement qu'implique leur développement ont déjà provoqué une augmentation considérable des exportations vers l'Allemagne à partir de tous les pays de la Communauté, qui a eu des conséquences économiques substantielles notamment pour le Danemark et le Benelux. L'excédent allemand à l'exportation diminue rapidement, ainsi que l'écart important qui existait entre les balances extérieures des États membres.

La réunification allemande peut faciliter le processus d'intégration de la Communauté d'autres manières. Une certaine hausse des prix, peu élevée, peut sembler malvenue aux autorités monétaires allemandes, mais tel n'est pas le cas s'il s'agit du prix à payer pour l'accroissement de la demande intérieure. De plus, coïncidant avec le début de la première phase de l'union économique et monétaire, elle facilite l'adaptation du reste de la Communauté à une moyenne communautaire.

Il en est de même pour les implications financières des dépenses d'infrastructure et des programmes environnementaux dans les régions de l'Est de l'Allemagne, qui seraient également malvenues dans un autre contexte. En l'absence de plans spécifiques visant à financer de tels programmes dans les régions de l'Est de l'Allemagne et dans le reste de l'Europe de l'Est, l'attente d'une demande excessive de ressources financières a entraîné à la hausse les taux d'intérêt dans le reste de la Communauté, ce qui n'a pas contribué à améliorer une situation où les exportations se heurtaient à de faibles cours du dollar. Une fois prises les décisions qui s'imposent en matière de financement, cette pression à la hausse devrait diminuer. Ces décisions elles-mêmes pourraient

être de nature à alléger les problèmes de certains pays voisins de l'Allemagne. Certains pays, pour lesquels une harmonisation des taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des droits d'accises élevés sur les niveaux allemands actuels entraînerait des pertes de revenus, apprécieraient un accroissement des impôts indirects en Allemagne.

## 2. Les politiques nécessaires

### 2.1. Réagir aux hausses du prix du pétrole

Le Comité pense avec la Commission que la politique économique doit en priorité préserver les conditions nécessaires à la croissance et à l'emploi par un effort concerté en vue de contenir la tendance inflationniste, et surtout éviter de l'alimenter en cherchant à compenser la perte de demande réelle entraînée par l'augmentation du prix du pétrole.

Après le choc pétrolier de 1973, beaucoup d'États membres ont perdu bien des occasions d'augmenter leur croissance en choisissant sans nul besoin la voie de la compensation. Ce n'est qu'avec un retard considérable que les systèmes d'indexation des salaires ont été ajustés pour éviter que les hausses du prix du pétrole n'entraînent automatiquement des augmentations des salaires. Encore plus tard, des mécanismes fiscaux ont été introduits, en vue de contrebalancer les fluctuations du prix du pétrole par des ajustements compensatoires des taux d'imposition. Les États membres ne devraient plus commettre l'erreur de compenser une détérioration des termes de l'échange, ce qui revient à réduire le pouvoir d'achat global en accordant plus de pouvoir d'achat nominal.

La politique salariale et la politique sociale en général devraient dans tous les États membres, être liées à des gains de productivité, pour éviter qu'elles ne soient financées par un accroissement inflationniste de la masse monétaire, c'est-à-dire grâce à l'intervention des banques centrales pour combler les déficits budgétaires.

De plus, les États membres ont considérablement réduit leur dépendance à l'égard des importations de pétrole depuis les années 1970. Le parallélisme antérieur entre croissance économique et consommation d'énergie n'existe plus. Il est aujourd'hui confirmé que les prix de l'énergie ne peuvent rester bas indéfiniment. Il serait positif qu'un élan soit donné au niveau politique en vue de créer un marché unifié de l'énergie, y compris de l'électricité. Le Comité a pris bonne note des actions entreprises par la Commission depuis la présentation, en mai 1988, de son document de travail sur « Le marché intérieur de l'énergie », et invite instamment celle-ci à présenter rapidement de nouvelles initiatives en vue de parvenir à un marché véritablement unifié de l'énergie conforme à la logique du marché unique des biens et des services, et ce tout en assurant une sécurité d'approvisionnement et une protection de l'environnement accrues.

### 2.2. Une croissance durable

Dans l'objectif de limiter l'accroissement de la consommation d'énergie, la Commission défend dans son rapport annuel l'idéal d'une faible augmentation de la pollution, et suggère qu'il faudrait pour l'atteindre introduire des mécanismes de prix anti-pollution. Ce raisonnement est certainement applicable également à la consommation d'énergie.

La croissance économique n'est pas un objectif souhaitable si elle se réalise au détriment de l'environnement. La croissance doit être durable à long terme et ne doit pas mettre notre survie en danger.

Le Comité est favorable par principe à une intégration des coûts liés à la préservation d'un environnement habitable pour longtemps aux coûts et prix de production (les entreprises polluantes seraient imposées tandis que les entreprises propres recevraient des aides), en accord avec le principe du pollueur-payeur.

Le Comité appelle également de ses vœux une étude sur la manière de faire jouer les instruments économiques et financiers communautaires de façon à promouvoir une croissance économique durable. Il est particulièrement important, à cet égard, que les produits sans danger pour l'environnement bénéficient de taux de TVA et de droits d'accises favorables lors de la prochaine harmonisation fiscale. En règle générale, des prélèvements régulateurs communautaires visant à protéger l'environnement devraient encore être possibles.

### 2.3. La convergence des prix et des coûts

Des prix du pétrole élevés entraînent dans tous les pays de la Communauté une demande de compensation. En général, toutefois, la convergence des prix requiert des politiques économiques différentes dans les divers États membres. L'inflation ne constitue pas un problème crucial pour les pays qui ont respecté en 1990 l'étroite marge de fluctuation autorisée par le mécanisme des taux de change du système monétaire européen. Grâce à la discipline commune consistant à maintenir des taux de change stables, les écarts entre les taux d'inflation de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la France, de l'Irlande, du Luxembourg et des Pays-Bas ont été compris entre 2,4 et 3,6 % seulement. En revanche, un sérieux processus d'ajustement doit encore être entrepris en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni, où l'inflation a atteint entre 6 et 7 % en 1990, soit le double de la moyenne du groupe de pays susmentionnés. Les deux pays qui ont une inflation à deux chiffres doivent déployer des efforts encore plus grands en vue de leur stabilisation : il s'agit du Portugal et de la Grèce. Les résultats obtenus par l'Irlande au sein du SME, qui démontrent que le respect de taux de change stables conduit à la stabilité des prix, sont encourageants pour le Portugal. Le grand problème dans la poursuite de l'objectif de convergence des politiques économiques

est la Grèce, avec en 1990 une inflation supérieure à 20 % et un déficit budgétaire qui atteint plus de 18 % du PIB.

Cinq pays doivent faire l'effort d'ajuster leurs niveaux de prix. Retarder le processus ne le rendra pas moins pénible et l'évolution vers une devise commune stable n'en sera que plus longue et plus difficile.

#### 2.4. *La convergence fiscale*

L'Italie a le plus fort déficit budgétaire après la Grèce: il équivaut à 10 % du PIB en 1990. Il en résulte que la dette publique accumulée correspond à présent à 100 % du PIB en Italie. La Belgique et l'Irlande sont les seuls États membres à dépasser ce pourcentage. Ces pays sont handicapés par leur capacité réduite à appliquer des mesures fiscales dans des contextes économiques défavorables. Ils n'ont désormais qu'une faible marge de manœuvre. Il est essentiel pour la convergence des politiques que leurs gouvernements démarrent des programmes concrets visant à redresser les déséquilibres budgétaires, afin d'éviter que des stratégies fiscales erronées ne viennent saper à plus long terme la crédibilité de l'engagement commun en vue d'une stabilité monétaire.

#### 2.5. *La convergence des comptes extérieurs*

Depuis la réunification allemande, les écarts entre les comptes extérieurs des États membres ne constituent plus un problème général. La Commission constate que la balance des paiements courants du Danemark est positive pour la première fois depuis le début des années 1960. Ce résultat a été obtenu au prix d'un manque à gagner considérable en matière de croissance et d'emploi, et il reste beaucoup à faire avant que ce pays ne puisse rembourser la dette extérieure accumulée pendant des décennies d'emprunts à l'étranger. L'expérience du Danemark devrait servir de leçon aux autres pays de la Communauté dont les comptes extérieurs se détériorent rapidement indépendamment des importations de capitaux nécessaires au financement d'investissements productifs.

#### 2.6. *L'équilibre social et régional*

La cohérence de la politique communautaire en matière de développement économique se doit d'intégrer, dans la perspective de croissance, une évolution concomitante du niveau de vie de la population, aussi afin de réaliser l'objectif de l'Acte unique d'un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté. Dans ce cadre, bien sûr, freiner les poussées inflationnistes est une nécessité.

Les appréciations portées par la Commission sur la flexibilité des rémunérations et de l'utilisation de la main-d'œuvre qui s'est traduite ces dernières années par un accroissement des formes précaires d'emploi, supposent que cette flexibilité ait constitué un facteur de croissance économique. Cela reste à démontrer.

Dans de telles conditions, il importe de corriger les orientations de la Commission en lui rappelant combien est nécessaire une plus grande cohésion de politiques économiques et sociales à la fois dans la Communauté, entre les États membres et entre les différentes régions.

Cette cohésion est indispensable pour redresser les déséquilibres engendrés par les politiques développées depuis les années 1980 et qui ont accentué la précarité de l'emploi. Dans certains pays de la CE, les niveaux de protection sociale collective ont également été affectés.

Les orientations pour les années à venir méritent d'être résolument axées sur le développement harmonieux de l'ensemble des régions de la Communauté, à travers l'utilisation des Fonds structurels, ainsi qu'à travers la réalisation de politiques qui tiennent dûment compte des réelles incidences des choix économiques et monétaires sur les niveaux de vie et de développement sur tout le territoire de la Communauté.

### 3. **La participation du CES au dialogue macro-économique**

La Communauté s'est d'ores et déjà engagée sur la voie de la convergence des politiques économiques de ses États membres, avec notamment une consultation et des procédures de contrôle au niveau communautaire.

Le Comité juge extrêmement important que les partenaires sociaux continuent à jouer un rôle dans le dialogue macro-économique sur les tendances et politiques à moyen terme dans le futur cadre communautaire. Ce dialogue contribue à la réalisation de l'objectif de convergence des évolutions des économies des douze États membres.

C'est pourquoi le Comité se prononce en faveur de l'instauration d'une procédure de consultation obligatoire du Comité lors de l'examen de la situation économique et de la formulation des orientations de politique économique de la Communauté, ainsi que lors de l'élaboration des rapports sur la situation économique des pays membres.

Les participants à la conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions et l'Union économique et monétaire devraient être informés clairement que la participation du Comité au dialogue macro-économi-

que peut contribuer de manière essentielle à la politique de convergence communautaire et, partant, à une amé-

lioration de la cohésion économique et sociale de la Communauté.

Fait à Bruxelles, le 27 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDLIN

---

**Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'évaluation et le contrôle des risques environnementaux présentés par les substances existantes<sup>(1)</sup>**

(91/C 102/12)

Le 3 octobre 1990, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social (CES) sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 février 1991 (rapporteur: M. Vidal).

Lors de sa 284<sup>e</sup> session plénière, les 27 et 28 février 1991 (séance du 28 février), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

Le Comité approuve en ligne générale les motifs qui ont présidé à l'élaboration de la proposition de règlement, sous réserve des observations qui suivent.

## 1. Introduction

1.1. Fondée sur l'article 100 A, la proposition de règlement à l'examen vise à la mise en place de procédures permettant la collecte harmonisée au niveau communautaire d'informations sur les substances chimiques existantes, ainsi que l'évaluation et le contrôle des risques que ces substances présentent pour l'environnement et la santé.

1.2. Cette proposition fait suite aux engagements figurant dans le IV<sup>e</sup> programme d'action en matière d'environnement et répond aux souhaits exprimés par l'avis du CES dans ce domaine<sup>(2)</sup>, ainsi qu'aux considérations expressément soulignées par le CES dans son avis sur la sixième modification de la directive 67/548/CEE, concernant les limites de son champ d'application<sup>(3)</sup>

1.3. En effet, dans ce dernier avis (paragraphe 1.5 et 1.6), le Comité regrettait que le champ d'application soit limité, en ce qui concerne la notification, aux nouvelles substances et préconisait son extension à toutes les substances dangereuses.

1.4. La proposition actuelle couvre les quelque 100 000 substances chimiques existant dans la Communauté à la date du 18 septembre 1981 et figurant dans l'inventaire EINECS (inventaire européen des substances chimiques existantes sur le marché).

1.5. Étant donné que selon ce qu'affirme la Commission dans l'introduction, il serait impossible de recueillir des informations sur toutes les substances chimiques existantes tout en procédant, simultanément, à l'évaluation de leurs risques éventuels, il est proposé de suivre une approche systématique et par étapes, en partant des substances représentant un volume de fabrication ou d'importation supérieur à 1 000 t./an par fabri-

<sup>(1)</sup> JO n° C 276 du 5. 11. 1990, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO n° C 180 du 8. 7. 1987, paragraphe 2.3.3.

<sup>(3)</sup> JO n° C 114 du 11. 5. 1987, paragraphes 1.5 et 1.6.

cant/importateur, pour arriver à celles dont le volume varie entre 10 et 1 000 t./an par fabricant/importateur.

1.6. La collecte des données et l'évaluation des risques liés aux substances chimiques produites ou importées en quantités inférieures au volume indiqué ci-dessus s'effectueront au cas par cas.

1.7. Sur la base des informations transmises par les fabricants et les importateurs et centralisées au sein de la Commission, des listes de priorité seront dressées par un Comité de gestion (procédure II a), qui opérera de concert avec la Commission. Les critères utilisés pour définir les substances prioritaires ne sont pas précisés pour le moment et leur élaboration est confiée à la procédure du Comité de gestion.

1.8. Par la suite, les travaux portant sur les substances prioritaires seront répartis entre les États membres, ce qui permettra de tirer profit des expériences déjà acquises dans ce domaine et de susciter de nouvelles contributions; par la nomination de rapporteurs pour chaque substance il sera procédé à l'évaluation des risques et à la présentation de recommandations appropriées.

1.9. Ces recommandations devraient être transmises à la Commission et adoptées au niveau communautaire selon la procédure décrite à l'article 11; après leur adoption, tant les résultats de l'évaluation des risques que toute recommandation en la matière seraient publiés au *Journal officiel* (article 8).

1.10. Le cas échéant, la Commission proposera, sur la base de ces recommandations, des mesures communautaires, soit dans le cadre de la directive 76/769/CEE<sup>(1)</sup>, relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi des substances dangereuses, soit dans le cadre d'autres instruments communautaires existants (article 8, paragraphe 5).

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité réaffirme l'importance qu'il attribue à toutes les mesures devant être adoptées pour garantir un niveau élevé d'information et un contrôle efficace en vue de l'évaluation des risques et du contrôle des substances existantes, dans le but de parvenir à un degré de protection de l'homme et de l'environnement.

2.2. Le Comité approuve l'adoption de l'instrument du règlement, dans la mesure où il garantit que la collecte et l'évaluation des données relatives aux substances chimiques existantes seront effectuées par des méthodes et procédures harmonisées au niveau des États membres, évitant ainsi des distorsions et des fragmentations du marché communautaire des produits chimiques.

2.3. Le Comité déplore que cinq États membres (l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et le Luxembourg) ne disposent toujours pas de législation dans ce domaine particulier et il recommande à la Commission d'adopter les mesures appropriées pour les aider dans la mise en œuvre du dispositif prévu, de manière à garantir une application cohérente du règlement à l'examen.

2.4. Se prévalant du principe de la subsidiarité, le Comité recommande, afin de garantir une efficacité maximale dans l'application du dispositif, que les États membres prennent d'emblée une part active à la collecte systématique des données. À cet égard, le Comité s'interroge s'il ne serait pas plus opportun que les informations soient transmises aux autorités nationales compétentes et notifiées à la Commission, d'autant que c'est à ces dernières qu'il incombe de veiller au respect des dispositions du règlement et de prévoir, éventuellement, des sanctions (article 13).

2.5. Dans l'esprit des propositions contenues dans l'avis sur la VII<sup>e</sup> modification<sup>(2)</sup>, le Comité réaffirme l'exigence d'intégrer le programme proposé par la Commission dans les travaux poursuivis au niveau international sur les substances chimiques existantes dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Programme international relatif à la sécurité des substances chimiques (IPCS) et notamment dans le programme de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), afin d'éviter les doubles emplois et d'utiliser plus efficacement les ressources limitées, en répartissant au niveau international les coûts de l'évaluation.

2.6. Dès lors, il invite la Commission à concrétiser pleinement l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, qui est d'assurer une participation active du programme de l'OCDE, afin de fournir un apport précieux de connaissances et d'expériences acquises, ainsi que de normes et réglementations établies au niveau communautaire, contribuant ainsi à leur adoption au niveau mondial.

2.7. Le Comité estime que la collecte systématique des données disponibles sur les substances chimiques à volume élevé de fabrication et/ou d'importation constitue un engagement considérable et une tâche complexe pour les entreprises communautaires. Afin que cette collecte soit fiable et exhaustive, le Comité invite la Commission à réexaminer les délais prévus en tenant compte des situations nationales et des problèmes posés par les différentes substances. Un délai supérieur aux six mois fixés par l'article 3 de la proposition de règlement devrait être envisagé afin d'obtenir des résultats satisfaisants et fiables, et ce avant que les sanctions prévues à l'article 13 ne soient applicables.

2.8. L'approche par étapes, adoptée par la Commission et basée sur la quantité des substances produites

<sup>(1)</sup> JO n° L 262 du 27. 9. 1976, p. 201.

<sup>(2)</sup> JO n° C 332 du 31. 12. 1990.

ou importées, n'offre pas nécessairement toutes les garanties, car il n'existe aucun lien entre la quantité et le niveau du risque.

2.9. Le Comité prend acte du fait qu'aux termes de l'article 6.2, il est prévu l'obligation de communiquer immédiatement toute nouvelle donnée corroborant le caractère dangereux d'une substance déterminée; il se demande, cependant, si cela constitue un correctif suffisant au critère purement quantitatif.

2.10. Afin de réduire la charge de travail et d'accélérer les travaux sur les substances présentant le plus de risques, il conviendrait d'exempter de la collecte des données, dans une première phase, les produits chimiques reconnus généralement comme inoffensifs, ou dont le potentiel de risque est notoire, en dressant une liste d'exclusions, sans toutefois classer ces substances comme étant entièrement exemptes de danger.

2.11. Enfin, pour ce qui est des substances devant faire l'objet d'une évaluation des risques dans le cadre des programmes internationaux, le Comité souligne la nécessité d'éviter les doubles emplois et se félicite de l'effort de coopération actuel au sein de l'OCDE en vue de l'uniformisation informatisée des formulaires destinés à la collecte des données.

2.12. Le Comité craint que les dispositions du règlement à l'examen n'entraînent un nombre excessif d'expérimentations sur des animaux, ce qui risquerait d'aller à l'encontre des dispositions de la directive 86/609/CEE, relative à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales et scientifiques. De ce fait, il recommande que soient acceptés, dans la mesure du possible, certains résultats déjà obtenus par des méthodes d'essai non normalisées, des *screening tests*, ou d'autres méthodes de remplacement valables.

2.13. Le Comité recommande enfin que l'on s'efforce de tirer le meilleur parti de la disponibilité manifestée par les associations industrielles intéressées [le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC), le Groupe d'études international des compagnies pétrolières pour la sauvegarde de l'air et de l'eau en Europe (Concawe), Eurométaux, etc.] en vue de coordonner les collectes de données, de manière à réduire la charge que présente pour les fabricants/importateurs individuels la transmission des informations. Il conviendrait de consolider les contacts déjà établis dans le cadre du Comité de gestion visé à l'article 11.

2.14. En ce qui concerne la décision selon laquelle la Commission, conformément aux articles 8 et 11, peut imposer aux fabricants/importateurs des essais complémentaires concernant les effets des substances sur la santé et l'environnement, le Comité juge indispensable que le Comité constitué aux termes de l'article 11 soit tenu de consulter, avant de se prononcer, des experts agissant pour le compte des parties concernées

(fabricants/importateurs, représentants des travailleurs, organisations des consommateurs) afin d'examiner sur une base scientifique le bien-fondé de ces essais complémentaires.

2.15. Enfin, le Comité recommande instamment que les garanties maximales de confidentialité soient accordées aux informations pouvant entraîner d'importantes répercussions négatives sur le plan commercial, tout en préconisant parallèlement la transparence maximale, dans l'optique de la directive 90/313/CEE<sup>(1)</sup> sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. À cet égard, le Comité note que la directive 90/313/CEE n'exclut pas d'un éventuel traitement confidentiel les informations qui pourraient, à titre exceptionnel, avoir un impact négatif sur le plan commercial, telles que le nom du fabricant ou de l'importateur, ainsi que certaines données physico-chimiques de la substance en question, informations exclues explicitement par l'article 12, paragraphe 1, de la proposition de règlement (*cf.* article 3 de la directive 90/313/CEE).

### 3. Observations particulières

#### 3.1. Article 2

3.1.1. Il conviendrait de définir les termes « substances » et « préparations » avec davantage d'exactitude; la définition actuelle peut en effet conduire à considérer certaines substances répertoriées dans l'EINECS comme des préparations.

Ces définitions reprennent celles de la directive 67/548, aussi conviendrait-il de procéder conjointement à l'examen de cette question et à la modification de la directive précitée.

3.1.2. La définition de l'« importation » suppose que les substances destinées à un usage interne en provenance de pays tiers ne sont pas couvertes par le règlement à l'examen. La définition de la « production » suppose que les substances fabriquées pour un usage interne sont prises en considération.

Il y a là une certaine incohérence, dans la mesure où dans le premier cas ne sont considérées que les substances mises à la disposition de tiers, tandis que dans l'autre, le sont également celles qui ne sortent pas de l'installation industrielle.

Dès lors que ce règlement se fonde sur l'EINECS, il conviendrait de ne pas prendre en compte les substances utilisées comme intermédiaires qui, tout en étant fabriquées, ne sont pas mises sur le marché.

La « production » serait alors définie comme étant :

« La production de substances destinées à être mises sur le marché sous forme solide, liquide ou gazeuse. »

<sup>(1)</sup> JO n° 158 du 23. 6. 1990.

De même, la définition de l'« importation » ne précise pas si les substances importées pour être incorporées à des préparations sont couvertes. Afin d'établir explicitement qu'elles doivent l'être, la définition devrait être la suivante :

« Importation: ... ou la mise à la disposition de tiers (sous forme de substance ou incorporées à des préparations)... ».

### 3.2. Article 3

3.2.1. Les fabricants ou importateurs ayant dépassé le seuil de 1 000 tonnes par an, ne serait-ce qu'une seule fois dans les trois années précédant l'adoption du règlement à l'examen, sont tenus de fournir des renseignements. Le Comité suggère d'ajouter « et suivant » afin que les fabricants ou importateurs qui produisent ou importent pour la première fois une substance figurant dans l'inventaire EINECS après l'adoption du règlement ne puissent se soustraire à l'obligation d'enregistrement, évitant ainsi de contribuer au financement d'éventuels essais ultérieurs. Il y aurait lieu d'apporter la même modification aux premier et deuxième paragraphes de l'article 4.

3.2.2. En accord avec les observations formulées au point 2.7, le Comité suggère de revoir le délai prévu pour la réalisation de la collecte des données, initialement fixé aux six mois suivant l'entrée en vigueur du règlement.

3.2.3. En contrepartie, on pourrait envisager la possibilité de transmettre en priorité les informations requises aux termes des alinéas a), b), c) et d), en prévoyant un délai plus long pour les autres.

3.2.4. Il conviendrait de préciser, au dernier paragraphe, ce qu'on entend par « faciles à obtenir ».

### 3.3. Article 4

3.3.1. L'observation formulée au point 3.2.1 s'y applique.

3.3.2. En ce qui concerne les délais prévus pour la fourniture des renseignements relatifs aux substances produites et importées en quantités inférieures, le Comité fait observer que la collecte des données couvrira un très grand nombre d'entreprises, petites et moyennes pour la plupart, qui ne sont pas toujours en mesure de recueillir et de communiquer ce type d'informations et qui, partant, ont besoin d'une assistance en la matière.

### 3.4. Article 6, paragraphe 1, lettre a)

3.4.1. Il faut tenir compte du fait que le fournisseur

ignore peut-être la nouvelle utilisation.

« a) Le fournisseur a connaissance d'une nouvelle utilisation... ».

### 3.5. Article 6, paragraphe 2

3.5.1. Dans l'optique des considérations formulées au paragraphe 2.9, il convient d'ajouter que l'obligation de communication est indépendante de la quantité produite ou importée.

### 3.6. Article 8

#### 3.6.1. Paragraphe 1

La nécessité de fournir des informations complémentaires ou de procéder à de nouveaux essais doit être dûment motivée.

#### 3.6.2. Paragraphe 2

Le délai défini doit tenir compte du fait que la réalisation des essais ou la collecte d'informations exigent beaucoup de temps.

### 3.7. Article 9

#### 3.7.1. Paragraphe 2

Il y aurait lieu de remplacer « ... fournir toutes les informations dont ils disposent... » par « ... fournir toutes les informations dont ils disposent, et qui seraient utiles à l'évaluation des risques... ».

#### 3.7.2. Paragraphe 4

Lorsque les informations complémentaires ne sont fournies que par certains fabricants, il convient de préciser si l'interdiction de mettre la substance sur le marché s'appliquera à l'ensemble d'entre eux.

### 3.8. Article 12

3.8.1. De manière générale, cet article doit être conforme aux dispositions relatives à la confidentialité, qui sont en cours de définition au sein du Conseil dans le cadre de la septième modification de la directive 67/548/CEE. Il y a lieu de prévoir la possibilité de faire appel des décisions de l'autorité compétente.

### 3.9. Article 13

3.9.1. Dans ce cas également, il faudrait prévoir des modalités de recours appropriées.

### 3.10. Annexe II

3.10.1. Fiche de données relatives aux substances existantes — paragraphe 1.19: Types d'utilisation en pourcentages :

Quelques utilisations importantes sont omises et une grande partie des produits sera par conséquent incluse dans la rubrique « utilisations diverses ». D'autres usages importants, tels que « les combustibles », devraient être ajoutés.

3.11. Le règlement à l'examen n'est pas explicite en ce qui concerne les substances portant un même numéro

EINECS et pouvant présenter des caractéristiques différentes, comme, par exemple, celles qui peuvent être commercialisées sous diverses formes et qui ont, par conséquent, des propriétés physiques distinctes ou encore, lorsqu'il s'agit d'une substance à la fois importée et produite. Dans ce dernier cas, il convient de préciser s'il sera nécessaire de présenter plusieurs fiches de données.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1991.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

François STAEDLIN

**Avis sur la proposition de directive (CEE) du Conseil concernant les exigences de rendement pour nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux <sup>(1)</sup>**

(91/C 102/13)

Le 13 novembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 5 février 1991 (rapporteur: M. Frandi).

Au cours de sa 284<sup>e</sup> session plénière, (séance du 28 février 1991) le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à une large majorité, avec 8 voix contre et 12 abstentions.

**1. Observations générales**

Le Comité approuve dans son principe la proposition de la Commission mais demande au Conseil des ministres de tenir compte lorsqu'il statuera des observations ci-après:

1.1. La proposition de directive à l'examen est coordonnée avec la proposition de décision du Conseil sur la promotion de l'efficacité énergétique dans la Communauté (programme SAVE)<sup>(2)</sup> et lui est subordonnée, puisque cette dernière prescrit des dispositions générales et des actions spécifiques recouvrant également les aspects que la proposition de directive sur les exigences de rendement pour nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux entend réglementer.

1.2. En conséquence, des mesures générales de simplification des procédures d'intervention peuvent et doivent être mises en œuvre, de manière à assurer une certaine fiabilité aux producteurs, des conditions de sécurité aux consommateurs et des garanties aux travailleurs, aux installateurs et aux personnes chargées de l'entretien des installations. Une autre directive, coordonnée avec la directive sur les appareils à gaz et elle aussi liée au document sur l'efficacité énergétique, doit encore être adoptée en ce qui concerne les appareils alimentés en combustibles liquides.

1.3. Le projet de directive à l'examen vient s'ajouter à la toute récente directive sur les appareils à gaz n° 90/396 qui a été adoptée le 29 juin 1990<sup>(3)</sup>. Cette directive régit tant les exigences de sécurité que les critères d'utilisation rationnelle de l'énergie (rendement) de ces appareils. Sur la base des dispositions établies par cette directive, la Commission a chargé le

<sup>(1)</sup> JO n° C 292 du 22. 11. 1990, p. 8.

<sup>(2)</sup> JO n° C 301 du 30. 11. 1990, p. 11.

<sup>(3)</sup> JO n° L 196 du 26. 7. 1990, p. 15.



Comité européen de normalisation (CEN) de la préparation des normes en la matière. Le CEN a déjà élaboré un projet de norme prEN297 concernant les chaudières à gaz d'une puissance inférieure ou égale à 70 KW et travaille à un rythme accéléré en ce qui concerne les chaudières de puissance supérieure: ces normes portent tant sur les aspects de sécurité que de rendement.

1.4. Tous les pays de la Communauté mettent en œuvre des mesures d'homologation pour l'attribution de la marque CE aux appareils à gaz à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992 et l'obtention d'un autre certificat ou d'un label de rendement compliquera les procédures, compromettant ainsi la simplification recherchée par la directive 90/396/CEE en matière de libre circulation. En tout état de cause, il y a lieu d'harmoniser les prescriptions et les procédures prévues par les deux directives, notamment en ce qui concerne les articles 1, 4, 7, 8 et 9.

1.5. Le CEN est en outre en train de conclure l'élaboration de deux normes, prEN303 et prEN304, concernant les chaudières à combustible liquide et qui sont le fruit de nombreuses années de travail avec les parties intéressées. Les valeurs prévues par les projets CEN divergent de celles du projet de directive. Le Comité, en accord avec la Commission, espère que les valeurs proposées par cette dernière et qui correspondent à l'état actuel de la technique seront adoptés dès que possible par le CEN. De l'avis du Comité, ces valeurs garantissent une meilleure utilisation de l'énergie d'un point de vue rationnel et économique.

1.6. Il est à noter que la directive sur les appareils à gaz prescrit, s'agissant de l'application du critère fondamental d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), qu'il soit tenu compte des exigences de sécurité: une attention particulière devrait donc être apportée, lors de la définition des niveaux de rendement, aux conséquences découlant des conditions d'installation et des caractéristiques propres à l'ensemble des systèmes préexistants dans les différents pays (par exemple températures trop basses à l'entrée des cheminées, condensation dans les cheminées, conditions locales, etc.). Le Comité propose en outre que l'efficacité nominale ou théorique des chaudières à eau chaude, telle qu'elle est définie dans les spécifications du constructeur, soit contrôlée après l'installation et dans les conditions réelles de fonctionnement. Cette mesure devrait obligatoirement faire partie du processus de contrôle, de manière à certifier que l'efficacité nominale indiquée dans les caractéristiques qualitatives soit maintenue pendant toute la durée de vie de l'appareil.

1.7. S'agissant des recommandations CEE/76/493 du 4 mai 1976<sup>(1)</sup> concernant l'entretien et les inspections périodiques obligatoires, la section prend acte du fait que la Commission est en train d'élaborer dans le cadre du programme SAVE une directive spécifique en la matière.

1.8. Le Comité suggère que des crédits soient prélevés du programme THERMIE afin de promouvoir l'application de nouvelles technologies dans les chaudières dans l'intérêt d'une plus grande efficacité énergétique.

1.9. Le projet de directive est conforme à la nouvelle stratégie communautaire en matière de rapprochement des législations à caractère technique, selon laquelle les données chiffrées et les formules devraient être réservées aux dispositions réglementaires, tandis que le document communautaire ne devrait établir que les exigences fondamentales.

1.10. Le texte de la directive à l'examen doit également être coordonné avec la directive relative aux produits de construction<sup>(2)</sup>, dont la transposition dans les législations nationales est fixée au mois de juillet 1991. Dans cette directive figure un chapitre concernant le chauffage et le conditionnement de l'air, qui devrait être ultérieurement adapté aux normes les plus avancées prévues par les dernières directives relatives aux économies d'énergie.

1.11. Le Comité demande à la Commission de garantir, dans une optique qualitative, que les États membres appliquent des procédures uniformes au niveau communautaire en ce qui concerne les tests de contrôle. Le Comité invite également la Commission à prévoir des inspections périodiques des stations de contrôle chargées des tests en vue de garantir par ce biais également l'uniformité des procédures et des instruments de contrôle.

1.12. Le Comité est conscient du fait que les mesures visées ci-dessus nécessiteront un plus grand engagement de la part des industries productrices: en effet, les nouveaux niveaux de qualité et de sécurité prévus dans l'intérêt des consommateurs exigeront des innovations technologiques appropriées.

## 2. Observations particulières

Elles découlent en grande partie de ce qui a été dit au paragraphe 1.9. S'agissant des dispositions prévoyant la fixation de normes, le projet présente un certain nombre de lacunes, dont certaines sont importantes:

2.1. Article 1<sup>er</sup>: La valeur-limite de 400 KW est jugée trop basse: des brûleurs et des chaudières de puissance supérieure sont également produits en série.

2.2. Article 5: La discrimination du gaz dans les petits appareils à brûleur atmosphérique n'est pas acceptable. Pour des raisons de sécurité, il y aurait lieu de spécifier avec précision les taux de rendement pour tous les appareils à gaz de faible puissance.

2.3. Article 5: Cet article indique des taux de rendement obtenus dans le cadre d'essais à charge partielle (30%), alors que dans les instances de normalisation européennes, l'opportunité ou non d'effectuer ce type d'essai ou de le remplacer par d'autres est encore à l'étude.

2.4. Article 6: En attribuant les \* sur la base de toute augmentation d'un point de pourcentage du rendement, on ne tient pas compte du fait que cette valeur, outre

<sup>(1)</sup> JO n° L 140 du 28. 5. 1976, p. 12.

<sup>(2)</sup> JO n° L 40 du 11. 2. 1989, p. 12.

qu'elle entre dans le cadre des erreurs habituelles de mesure des rendements, n'est pas suffisamment élevée pour présenter une quelconque signification pour le consommateur. Il faudrait mieux prévoir pour cette augmentation une valeur unique plus élevée (2 points au moins), au delà de laquelle l'appareil pourrait se prévaloir d'un titre établissant l'excellente qualité de son rendement.

2.5. La directive à l'examen présente en outre une lacune importante: la détermination du rendement n'est pas possible en l'absence de la définition d'une méthode d'essai précise et harmonisée pour les deux types de combustibles. Le projet de directive ne fait aucunement mention d'une telle définition et de ce fait, les valeurs fixées pour les rendements n'ont aucune signification rigoureuse.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDLIN

---

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, présentés sur la base de l'avis de la section, conformément au Règlement intérieur, ont été rejetés au cours des débats:

**Paragraphe 1.5.**

Ajouter le passage suivant au paragraphe 1.5:

« Les niveaux d'efficacité figurant dans cette directive ne tiennent cependant pas compte des disparités des conditions de marché dans les États membres, lesquelles se répercutent sur l'efficacité énergétique globale d'un système de chauffage central comportant une chaudière. »

*Exposé des motifs*

La proposition se fonde à l'excès sur une mesure unique de l'efficacité des chaudières. Le paragraphe 1.5 souligne que les points de vue sur ce sujet sont de toute évidence divergents et qu'ils doivent être harmonisés.

*Résultat du vote*

Voix pour: 24; voix contre: 53; abstentions: 5.

**Paragraphe 1.11**

Ajouter un nouveau paragraphe 1.11, rédigé comme suit:

« Tout en étant bien entendu favorable à l'amélioration de l'efficacité des chaudières prévue par la directive proposée, le Comité observe néanmoins que cette amélioration pourrait entraîner un accroissement du coût des chaudières en question; de même, les modifications nécessaires à leur fabrication risquent de mettre gravement en difficulté certaines entreprises de ce secteur dans certaines régions de la Communauté. En conséquence, le Comité déplore que la fiche d'impact PME/EMPLOI de la directive proposée ne comporte pas d'informations concernant ces facteurs importants et que le Comité n'ait, dès lors, pas été en mesure d'émettre un avis mieux documenté. »

*Exposé des motifs*

En raison du manque d'informations concernant l'impact économique de l'amélioration de l'efficacité des chaudières, il n'a pas été possible d'apprécier l'équilibre entre les coûts et les avantages de la proposition. En conséquence, l'intérêt des chaudières présentant une efficacité accrue n'a pas pu être évalué dans une perspective socio-économique, ni par rapport à la réaction des consommateurs. Il n'a pas non plus été possible d'établir si, par exemple, l'exclusion des chaudières à condensation, plus efficaces, est due à leur coût trop élevé.

*Résultat du vote*

Voix pour: 31; voix contre: 56; abstentions: 4.

---

**Avis sur la proposition modifiée de treizième directive du Conseil en matière de droit des sociétés concernant les offres publiques d'acquisition**

(91/C 102/14)

Lors de sa session plénière du 27 septembre 1989, le Comité économique et social avait adopté un avis sur la proposition susmentionnée.

Compte tenu de la proposition modifiée présentée par la Commission en la matière, le Bureau du Comité a proposé, le 30 janvier 1990, qu'un supplément d'avis soit élaboré, conformément aux dispositions de l'article 20 (3) du Règlement intérieur, sur la proposition modifiée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 février 1991 (rapporteur: M. Tyrle).

Lors de sa 284<sup>e</sup> session plénière (séance du 28 février 1991), le Comité a adopté l'avis suivant à une large majorité, avec 19 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Observations générales

1.1. Dans son avis initial (paragraphe 1.5), le Comité soulignait que dans le domaine des offres publiques, il était nécessaire de doter les autorités nationales de contrôle de pouvoirs leur concédant une certaine marge de manœuvre. Compte tenu de la nature des offres publiques, il est prudent de permettre à l'autorité de contrôle d'opérer dans un cadre préétabli de principes généraux, afin qu'elle soit en mesure de réagir rapidement face aux différents développements de la situation et d'adopter une approche flexible lors de la mise en application des dispositions spécifiques. Il est regrettable que la proposition modifiée n'ait pas tenu davantage compte de cet aspect. Dans sa formulation actuelle, la directive n'habilite pas l'autorité de contrôle à suspendre ou à adapter les dispositions, pas plus qu'elle ne subordonne les dispositions spécifiques à une série de principes généraux. L'approche consiste à établir des dispositions spécifiques et à prévoir des procédures de dérogation article par article, soit à la convenance des États membres, soit au gré de l'autorité de contrôle. S'il est vrai que l'actuelle directive contient certains principes, ces derniers sont, cependant, davantage destinés à guider l'autorité de contrôle dans l'exercice de ses fonctions, qu'à établir un cadre applicable à l'ensemble des dispositions et à toutes les parties à l'offre.

Une approche possible serait que la directive se limite à énoncer les principes généraux et que les réglementations détaillées soient incluses dans une annexe, afin de servir de lignes d'orientation et de suggestions éventuelles aux États membres, qui pourraient ensuite développer leur propre réglementation, sur la base des principes généraux.

Par ailleurs, il faut que toutes les précautions soient prises afin d'assurer que la directive n'ouvre pas la voie à des litiges d'ordre tactique au cours d'une offre, litiges

opposant soit les parties à l'autorité de contrôle, soit les parties entre elles; il existe, en effet, le risque que la directive engendre un nombre considérable de litiges lors d'une offre d'acquisition: c'est, notamment, ce qui a semé le désordre dans les pratiques américaines en la matière, comme l'indique l'avis initial du Comité.

Afin d'éviter cette situation, l'autorité de contrôle devrait être chargée de veiller à ce que les parties à l'offre respectent les obligations établies par la directive, tout en disposant d'une certaine flexibilité dans un cadre préétabli de principes généraux.

Comme il ressort clairement de l'avis initial du Comité, les conditions d'offres publiques, ainsi que leur réglementation, varient considérablement d'un État membre à l'autre au sein de la Communauté. Bien que l'objectif consistant à réduire ces disparités soit méritoire, il serait néanmoins avisé de tenir compte de cette situation en évitant, dans la mesure du possible, une approche trop contraignante.

De même, il conviendrait de préciser dans quelle mesure les autorités des États membres auraient la possibilité de renforcer les exigences de la directive. Ce point devrait être déterminé explicitement dans la directive, au moyen d'une disposition générale, à défaut de laquelle les différentes sociétés pourraient arguer que dès lors qu'elles se conforment aux dispositions de la directive, elles ne sauraient se plier à des obligations supplémentaires. Il convient, par conséquent, de clarifier ce point.

1.2. Le principe de l'offre publique d'acquisition (OPA) sur tous les titres de la société visée est justifié dans la mesure où il empêche l'acquisition d'entreprises à un coût ne reflétant pas leur valeur intrinsèque; toutefois, en cas d'accord avec la société cible, une OPA partielle doit rester possible en vue d'éviter la déperdition d'énergie et d'argent dans des batailles qui portent atteinte à l'économie globale.

Concrètement, on propose que l'OPA doive porter sur 100 % des titres sauf :

- s'il y a accord préalable avec la société convoitée, ou
- si l'accord de la société convoitée peut être espéré.

Dans ce dernier cas, l'offre porte sur un pourcentage inférieur à 100 %, sous réserve d'un avis favorable du conseil d'administration de la société visée. Si cet avis n'est pas obtenu, l'offre porte sur 100 %, ce qui signifie que d'entrée de jeu l'offrant devra prouver à l'autorité de contrôle qu'il dispose des moyens nécessaires pour financer une offre portant sur tous les titres.

## 2. Examen des articles modifiés de la proposition de directive

### 2.1. Article 2

S'agissant de la définition de l'« offre publique d'acquisition », la référence faite à la « partie » manque de clarté par rapport au reste de la directive, cela principalement sous deux aspects, à savoir :

- a) l'article 4 ne contient aucune dérogation spécifique concernant les actions acquises à la suite d'une offre partielle menée conformément à la directive. Cela signifie que si une offre partielle était lancée, portant par exemple, sur 40 % des actions d'une société visée, et que cette offre aboutissait, l'offrant se trouverait, de ce fait, dans l'obligation d'effectuer immédiatement une seconde offre portant sur la totalité des actions encore disponibles, conformément à l'article 4. Dès lors, il semblerait que toutes les offres partielles aux termes desquelles l'offrant se verrait en possession d'un pourcentage d'actions plus élevé que celui établi par l'article 4, seraient automatiquement transformées en offres portant sur la totalité des actions de la société. Le Comité se demande si cela est raisonnable et conforme aux intentions de la Commission. Le Comité estime que cette situation devrait être traitée par le biais d'une dérogation spécifique, à introduire dans l'article 4.2, c);
- b) le Comité considère qu'étant donné que la directive ne vise que les offres publiques d'acquisition, elle ne devrait pas traiter de l'acquisition d'actions qui n'entraînerait pas de changement au niveau de la prise de contrôle de la société visée. Par conséquent, la directive ne devrait pas s'appliquer aux offres qui n'entraîneraient pas la détention d'un pourcentage d'actions supérieur au seuil fixé aux termes de l'article 4. Le Comité estime que les États membres devraient avoir la liberté d'établir leurs propres règles afin de réglementer l'acquisition d'actions n'entraînant pas de changement au niveau de la prise de contrôle de la société visée et que ce type d'acquisitions devrait rester en dehors du champ d'application de cette directive.

En ce qui concerne la définition des « titres », le Comité préconise la suppression des mots « ou qui permettent d'obtenir des valeurs mobilières comportant de tels droits ». La directive (et notamment les dispositions de l'article 4) ne devrait porter que sur l'acquisition de « titres » conférant réellement des droits de vote, et non sur des instruments « permettant d'obtenir » ces titres à l'avenir. Dès lors, les droits convertibles et les options devraient être exclus, jusqu'au moment de leur conversion ou de leur réalisation, selon le cas. Les dispositions concernant l'offre obligatoire ne devraient valoir que dans le cas où un pourcentage de droits de vote supérieur au seuil établi serait effectivement acquis (que ce soit par acquisition, par conversion ou par réalisation d'options).

S'agissant de la définition des « personnes agissant de concert », le Comité juge cette définition trop large et il estime plus pertinent qu'elle soit liée à l'acquisition de titres d'une société. De ce fait, le Comité préconise la suppression des mots « à l'égard de l'offre » et leur substitution par les mots « à travers l'acquisition par l'une d'entre elles de titres d'une société, afin d'en obtenir ou d'en consolider le contrôle ».

### 2.2. Article 4

Le Comité admet la pertinence des arguments étayant les suggestions de la Commission concernant l'obligation de lancer une offre. Dès lors, il approuve ces suggestions, tout en reconnaissant que cela pourrait décourager les investissements dans des sociétés dans le cas où ces investissements pourraient entraîner des offres obligatoires.

Toutefois, le Comité souhaite souligner l'importance qu'il attache à la nécessité de prévoir des dérogations spécifiques aux dispositions relatives à l'offre obligatoire.

Cependant, il est inacceptable que les dérogations à l'obligation de déclencher une OPA soient seulement une latitude ouverte aux États membres. Il s'agit là d'une atteinte à l'objectif d'harmonisation des législations nationales poursuivi par la directive.

À partir de l'article 4, la numérotation devrait être modifiée, du fait de la suppression de l'article 3.

### 2.3. Article 6

L'article 6, paragraphe 2 a, envisage une approbation des documents d'offre, au choix des États membres. L'option de l'approbation préalable, plutôt que d'une consultation préalable informelle avec l'autorité de contrôle, est à déconseiller en règle générale, du fait qu'elle rend l'autorité de contrôle responsable de la conformité d'un document d'offre, alors que cette responsabilité devrait incomber à l'offrant : dès lors, cette disposition

pourrait entraîner une baisse de qualité au niveau de la préparation par l'offrant.

L'article 6, paragraphe 3, semble s'attacher à déterminer quelle autorité de contrôle doit être responsable de la supervision d'une offre. Ce point est évidemment important, dans le cas d'offres transfrontalières. La position adoptée est un compromis entre le lieu où se situe le siège social de l'offrant et le marché sur lequel les titres sont négociés. Or, le Comité estime que le siège social devrait être le seul critère en la matière, attendu qu'il représente une indication plus précise et permanente quant à la véritable localisation d'une société et qu'il permet d'éviter les conflits éventuels entre législations nationales.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser que chaque autorité de contrôle devrait réglementer les offres d'acquisition de sociétés conformément aux dispositions régissant les offres publiques d'achat dans la juridiction dont elle relève (à titre d'exemple, l'autorité de contrôle française devrait réglementer les offres concernant les sociétés conformément à la législation française en matière d'offres publiques d'acquisition).

De même, aux termes de cet article, la reconnaissance mutuelle d'un document d'offre dépend de son approbation préalable par l'État membre d'accueil: or, étant donné que le Comité désapprouve la procédure d'approbation préalable, il ne considère pas que la reconnaissance mutuelle de ce document devrait en dépendre: par exemple, si une société allemande lance une offre portant sur une autre société allemande ayant un certain nombre d'actionnaires en France, l'offrant, après avoir rempli les conditions exigées par la réglementation allemande, devrait pouvoir transmettre son document d'offre à la France, sans avoir à se plier à des dispositions supplémentaires imposées par les autorités de contrôle française, et ce même si l'autorité de contrôle allemande exige une procédure d'approbation préalable.

#### 2.4. Article 7

Pour des raisons de confidentialité, il n'est probablement pas réalisable d'élaborer un document d'offre dans les plus brefs délais. Il conviendrait de définir les exigences minimales quant aux éléments devant figurer dans l'annonce publique.

Au paragraphe 3 de l'article 7, il devrait être précisé clairement que le document d'offre ne devrait être transmis à l'organe d'administration de la société visée qu'au

moment de l'annonce publique de ce document, conformément aux dispositions de l'article 11.1.

#### 2.5. Article 8

Le Comité considère que l'article 8 est très important dans le contexte de la réduction des entraves aux offres publiques au sein des États membres. Il conviendrait, en effet, de réduire toutes les entraves aux offres publiques d'achat, et non seulement celles d'ordre juridique.

Le Comité doute que l'adoption d'une décision — plutôt que la mise en œuvre de l'action concernée — soit la condition adéquate déterminant l'exclusion du champ d'application de l'article 8. Il peut être difficile de déterminer les cas où une décision particulière a été prise en pleine connaissance de cause et il existe le risque qu'une décision adoptée en principe — mais dans des termes très vagues — par un organe d'administration soit mise en application lors du lancement d'une offre dans l'intention de la faire échouer: le Comité estime que tel n'est pas l'objectif poursuivi.

Cependant, le Comité déplorerait fort que l'article 8 exerce un effet paralysant sur l'organe d'administration de la société visée lors du déroulement d'une offre, empêchant ainsi cet organe de mener les opérations courantes de la société, dans le cas où ces opérations n'auraient pas pour but de faire échouer l'offre; par conséquent, le Comité réitère sa position exprimée précédemment, à savoir que lors du déroulement d'une offre, la société visée devrait continuer d'être dirigée par un organe d'administration autorisé à mener des transactions parvenues à un stade de négociation suffisamment avancé au moment du lancement de l'offre, et qui n'ont pas pour but de faire échouer celle-ci.

#### 2.6. Article 15

Le paragraphe 4 ne tient pas compte des situations dans lesquelles l'offre de titres ne peut être accessible aux actionnaires, ce qui peut être le cas dans certaines juridictions comme par exemple, aux États-Unis, où cette offre doit satisfaire à des exigences excessivement contraignantes.

#### 2.7. Article 22

Compte tenu que, selon la Commission, un délai minimum de six mois sera nécessaire pour l'examen de la directive pour le groupe de travail du Conseil, le Comité se demande si les dates fixées à l'article 22 sont réalistes.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1991.

*Le Président  
du Comité économique et social*

François STAEDLIN

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, repoussés au cours de la discussion, ont recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins le quart des suffrages exprimés :

**Page 6, paragraphe 2.3 (article 6)**

Remplacer la dernière phrase (« Par ailleurs... de la société en général ») par un alinéa séparé rédigé comme suit :

« Le Comité émet des réserves contre la formulation de la règle sous le point c) de l'article 6 *bis*. Cette formulation donne l'impression à tort que l'organe d'administration ou de direction de la société visée se doit d'agir uniquement dans l'intérêt des actionnaires. De l'avis du comité, l'organe d'administration ou de direction doit se laisser guider par l'intérêt de la société et de l'entreprise qui lui est liée. »

*Résultat du vote*

Voix pour : 34; voix contre : 37; abstentions : 7.

**Page 7, paragraphe 2.5 (article 8)**

Remplacer par le texte suivant :

« Le Comité a des objections contre l'article 8, parce que, selon lui, il s'en dégage trop la fausse impression qu'une fois l'offre lancée, l'intérêt de la société et la décision des différents actionnaires d'accepter ou de rejeter l'offre ne sont qu'une seule et même chose. »

*Résultat du vote*

Voix pour : 31; voix contre : 46; abstentions : 8.

**Page 8, *in fine***

Il y aurait lieu d'ajouter à l'avis dans un paragraphe 2.8, le texte suivant :

« La directive proposée devrait comporter une nouvelle disposition, réglementant l'offre publique de retrait. Cette technique existe, déjà, à l'heure actuelle, dans certains pays de la CEE, notamment en France et au Royaume-Uni.

En raison des liens étroits existant entre l'offre publique d'acquisition et l'offre publique de retrait, il importe, en effet, d'organiser dans une seule réglementation, à l'instar du droit français, ces deux techniques. »

*Résultat du vote*

Voix pour : 33; voix contre : 37; abstentions : 21.

---

