

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 153

39^e année

28 mai 1996

Édition
de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session de février 1996	
96/C 153/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant huitième modification de la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses»	1
96/C 153/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers»	2
96/C 153/03	Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la cohésion et les implications à long terme pour les Fonds structurels»	5

FR

Prix: 13 ECU

(Suite au verso)

96/C 153/04	Avis du Comité économique et social sur les: — «Communication de la Commission sur le développement des chemins de fer communautaires»; — «Application de la directive 91/440/CEE — Nouvelles mesures pour le développement des chemins de fer»; et — «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires»	16
96/C 153/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications et à la garantie du service universel et de l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP)»	21
96/C 153/06	Avis du Comité économique et social sur la «Politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance»	27
96/C 153/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et santé des travailleurs susceptibles d'être exposés au risque d'atmosphères explosives»	35
96/C 153/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté»	38
96/C 153/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité»	45
96/C 153/10	Avis du Comité économique et social sur les: — «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/539/CEE relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de volailles et d'œufs à couver», et — «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/494/CEE relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de viandes fraîches de volaille»	46
96/C 153/11	Avis du Comité économique et social sur les: — «Proposition de directive du Conseil établissant les mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique» (version codifiée); — «Proposition de directive du Conseil concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux» (version codifiée); et — «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers» (version codifiée)	49
96/C 153/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de règlement (CE) du Conseil prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche» (version codifiée)	50

96/C 153/13	Avis du Comité économique et social sur les: — «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des plants de pommes de terre» (version codifiée); — «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de betteraves» (version codifiée); — «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres» (version codifiée); et — «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères» (version codifiée)	51
96/C 153/14	Avis du Comité économique et social sur les: — «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de légumes» (version codifiée); — «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de céréales» (version codifiée); et — «Proposition de directive du Conseil concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles» (version codifiée)	52
96/C 153/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2075/92 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, et fixant les seuils de garantie pour le tabac en feuilles par groupe de variétés de tabac pour les récoltes de 1996 et 1997»	53
96/C 153/16	Avis du Comité économique et social sur «L'uniformisation à l'échelle mondiale des règles applicables à l'investissement direct»	55

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant huitième modification de la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses»

(96/C 153/01)

Le 1^{er} février 1996, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité a chargé la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation de la préparation des travaux en la matière. Au cours de ses travaux, le Comité économique et social a nommé M. Pricolo comme rapporteur général (articles 20 et 50 du règlement intérieur).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission a pour objet de mettre en conformité l'ancienne terminologie employée dans certaines dispositions de la directive 67/548/CEE — relative à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses — avec la terminologie utilisée dans le Traité sur l'Union européenne.

1.2. En substance, il s'agit de remplacer les sigles «CEE» et «EEC», qui figurent encore dans la directive susmentionnée n° 548 de 1967, par les sigles «CE» et «EC», repris à l'article G du Traité sur l'Union européenne.

1.3. En effet le Traité de Maastricht n'utilise plus l'expression «Communauté économique européenne» (CEE), mais seulement «Communauté européenne» (CE) au singulier, car cette expression fait immédiatement apparaître la fusion et la transformation des trois Communautés d'origine — la Communauté économique

européenne (CEE), la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) — en une institution unique: la Communauté européenne (CE).

2. Observations

2.1. Le Comité estime que la modification proposée par la Commission, même si elle ne concerne qu'un aspect purement formel ou nominal de la question — l'aspect terminologique —, ne s'impose pas moins sur le plan juridique.

2.2. En revanche le Comité juge tardive l'initiative de la Commission, la signature du Traité de Maastricht remontant au 7 février 1992.

2.3. Cela dit, le Comité, tout en souscrivant à l'idée qui prévoit d'accorder aux opérateurs un délai allant

jusqu'à cinq ans pour continuer à utiliser les étiquettes portant l'ancien sigle CEE, recommande à la Commission de mettre en œuvre une information efficace afin

que la transition se fasse le plus rapidement possible et que l'objectif de la mesure soit bien compris.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz et de particules polluants provenant des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers»⁽¹⁾

(96/C 153/02)

Le 7 novembre 1995, 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'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 7 février 1996 (rapporteur: M. Barros Vale).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 333^e session plénière (séance du 28 février 1996) à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Pour pouvoir poursuivre son développement économique et social, l'Union européenne ne doit pas compromettre l'environnement et les ressources naturelles dont dépendent la qualité des activités humaines et la durabilité du développement lui-même.

1.2. De même, pour continuer sur la voie d'un développement technologique correctement réglementé, il est sans nul doute nécessaire d'harmoniser les législations de tous les États membres.

1.3. L'initiative consistant à promouvoir la réduction des émissions de polluants est particulièrement bénéfique pour la santé humaine et entraîne sur le plan général des effets positifs pour l'environnement.

1.4. Après la réglementation par l'Union européenne du fonctionnement des moteurs utilisés dans les véhicules routiers, il existait jusqu'ici une lacune quant aux engins non routiers, lacune que cette proposition de directive du Parlement européen et du Conseil se propose de combler.

1.5. Cette législation (comme celle en préparation aux États-Unis) se base sur la norme ISO 8178 (Organisation internationale de normalisation), qui a été adoptée par l'Agence américaine pour la protection de l'environnement (EPA), le California Air Resources Board, la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, et par la législation japonaise.

1.6. La Commission estime que le coût annuel global des améliorations techniques serait de l'ordre de 31 millions d'ECU pour la première phase et de 125 millions d'ECU pour la deuxième phase. S'il est répercuté sur le

⁽¹⁾ JO n° C 328 du 7. 12. 1995, p. 1.

consommateur, ce coût représentera des augmentations du prix des moteurs d'environ 1 % à 3 % pendant la phase I et de 3 % à 8 % pendant la phase II, ce qui aura des conséquences sur le prix de vente des engins.

1.7. Le coût estimé par tonne de la réduction des polluants serait de 1 400 ECU pour la phase I et de 2 600 ECU pour la phase II.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission a pour objectif de réduire de manière significative la pollution atmosphérique due aux polluants provenant des nouveaux moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, à l'exclusion des tracteurs agricoles et forestiers, ceux-ci circulant aussi sur les routes et étant donc soumis à une procédure d'homologation différente.

2.2. Les émissions des engins mobiles non routiers n'avaient jamais fait l'objet d'une réglementation communautaire, contrairement aux émissions des véhicules routiers, lesquelles ont été progressivement réduites conformément à la réglementation qui n'a cessé d'évoluer en la matière.

2.2.1. Ainsi, si on compare les deux types d'engins (routiers et non routiers), en termes de pollution atmosphérique, on constate que la pollution provenant des émissions des engins non routiers a pris une ampleur significative et représente une menace importante pour l'environnement, notamment en ce qui concerne les émissions d'oxydes d'azote (NOX) et de particules (PT).

2.3. Les moteurs soumis à cette réglementation sont utilisés dans des engins destinés à des activités industrielles et agricoles et à des équipements de transport. Ainsi, et à titre d'exemple, les engins couverts par la proposition de directive à l'examen sont: les compresseurs, les bulldozers, les élévateurs, les grues mobiles, les équipements de manutention, etc., à l'exclusion des moteurs de puissance inférieure à 18 Kw.

2.4. La proposition de la Commission exige que les États membres adoptent les mesures nécessaires afin de garantir que les moteurs couverts par la directive remplissent les prescriptions concernant les émissions de polluants.

2.5. Deux phases sont proposées pour l'introduction des nouvelles normes d'émissions en ce qui concerne la production des moteurs («Engine Built Date»), à savoir: la phase I, de juin 1997 à décembre 1998 et la phase II, de janvier 2001 à décembre 2003.

3. Observations générales

3.1. La proposition de la Commission répond aux exigences environnementales préconisées par la plupart des réglementations en vigueur à l'heure actuelle, la

qualité de l'air ambiant en Europe ne cessant de susciter maintes inquiétudes. Devant cette situation, toutes les mesures destinées à réduire les polluants atmosphériques, et en particulier les niveaux d'émissions, revêtent un caractère d'urgence.

3.1.1. La Commission estime que les mesures proposées réduiront les émissions des secteurs couverts par la proposition à l'examen d'environ 23 % en ce qui concerne les oxydes d'azote, de 11 % pour les hydrocarbures et de 27 % pour les particules pendant la phase I et, respectivement, de 42 %, 29 % et 67 % durant la phase II.

3.2. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission, notamment parce qu'elle est cohérente avec la réglementation que les États-Unis sont en train de développer sur la même matière.

3.2.1. L'existence d'une harmonisation réglementaire entre les États-Unis et l'Union européenne est un facteur d'une extrême importance pour l'expansion et le développement du marché mondial de ce type de moteurs, de nature à faciliter leurs productions industrielles respectives et d'encourager la concurrence.

3.2.2. La phase II n'ayant été réglementée ni aux États-Unis ni dans l'Union européenne, et une évolution étant prévisible quant à la réglementation qui sera adoptée, il serait de l'intérêt des deux parties qu'au cours du processus législatif, la mise en œuvre de la phase II aux États-Unis et en Europe soit l'objet d'une harmonisation reconnue sur une base réciproque sur les deux territoires.

3.3. Le Comité accueille favorablement la disposition qui prévoit que les organismes compétents pour délivrer les certificats de réception, auxquels les producteurs doivent soumettre leurs demandes de réception, relèvent de la responsabilité de chaque État membre.

3.4. Compte tenu des risques pour la santé inhérents aux émissions de ce type de moteurs, les limites d'émissions avancées dans la proposition de directive à l'examen sont acceptables, et tiennent compte tant de la protection de l'environnement que des possibilités techniques, financières et pratiques actuelles de l'industrie. Celle-ci devra mettre à profit la période précédant l'entrée en vigueur de la directive pour résoudre les problèmes liés au respect des valeurs limites dans la phase II, notamment pour ce qui est des moteurs moins puissants (18 à 37 Kw).

4. Observations particulières

4.1. L'annexe I de la proposition de directive à l'examen énumère les engins ou équipements dont les moteurs sont couverts par la réglementation proposée. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, le Comité

considère que la directive devrait couvrir les générateurs, au même titre que les compresseurs.

4.2. Les autorités des États membres compétentes pour délivrer des réceptions doivent contrôler la conformité des nouveaux moteurs avec les prescriptions.

4.2.1. Les constructeurs devront élaborer des rapports périodiques pour que le contrôle puisse s'effectuer, et conserver dans leurs archives les informations requises. Le Comité considère cependant comme excessive la nécessité de conserver, dans certains cas, ces éléments pendant 30 ans, cette période semblant trop longue et pouvant engendrer des difficultés pour l'industrie.

4.3. Le Comité comprend et approuve que les moteurs destinés à des engins routiers ayant fait l'objet d'une procédure de «réception» et installés dans des équipements non routiers ne doivent pas être soumis à une nouvelle procédure.

4.4. Le Comité souligne qu'une fois que tous les paramètres seront définis et qu'il sera procédé à la réception d'un moteur, ou d'une famille de moteurs, conformément à ces paramètres, il sera important de contrôler ces moteurs, tout au long de leur utilisation, afin de pouvoir mesurer le maintien du niveau d'émission de polluants.

4.4.1. Bien qu'il considère comme indispensable d'adopter un système de contrôle, le Comité attire l'attention sur le fait qu'étant donné l'absence d'un numéro d'immatriculation de ces véhicules et équipements, il pourrait être difficile de les soumettre à un contrôle périodique puisqu'il ne sera pas possible de les localiser, voire d'identifier leur propriétaire, et ce en particulier si le système était étendu à d'autres types de moteurs à essence. Il est admis à l'heure actuelle qu'il est impossible de contrôler les émissions des moteurs dans des conditions normales d'utilisation. L'organisation internationale de normalisation est en train de développer une procédure d'essai en charge («loaded smoke test») en relation avec ce problème. Cette situation va néanmoins imposer des restrictions au niveau de la conception de nouveaux moteurs à faible production de fumées, et permettra de réaliser d'autres mesures dans des conditions normales d'utilisation. Cette procédure d'essai pourrait être disponible lorsque seront introduites les limites établies pour la phase II.

4.5. Il conviendrait de prévoir un mode de calcul pour ce qui est des émissions de particules, de manière à ce que, en ce qui concerne les variations de la teneur en soufre, soient utilisées des spécifications différentes pour les combustibles tant aux États-Unis (Californie comprise) que dans l'UE.

4.6. La proposition de la Commission concernant l'apposition de plaques d'identification pose un problème. S'agissant des exigences en matière d'identification des moteurs, l'annexe I, paragraphe 3.3, vise le recours à un marquage supplémentaire, ce qui entraînera

des problèmes de visibilité dans un environnement plus dense. Néanmoins, la proposition de directive exige que les plaques d'identification principales et supplémentaires soient bien visibles, ce qui ôte tout avantage au recours à une seconde plaque. Cette partie de la directive proposée devrait être mieux adaptée à la réalité.

4.7. Le Comité accueille favorablement l'idée que les États membres puissent octroyer des avantages fiscaux dans le but d'encourager l'introduction anticipée de moteurs respectant les limites fixées dès à présent pour la phase II.

5. Conclusions

5.1. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission, qui vise à réduire la pollution causée par des engins non routiers, soulignant le fait qu'il s'agit là de la première proposition de directive de l'Union européenne à se pencher sur ce problème. Il espère néanmoins recevoir ultérieurement des propositions concernant les engins non couverts par cette directive.

5.2. Étant donné l'étendue du marché de ce type de moteurs et le grand nombre d'applications possibles, le Comité reconnaît l'intérêt de l'industrie à ce que ce secteur soit le plus rapidement possible réglementé et harmonisé avec la législation en vigueur aux États-Unis, de manière à ce que la reconnaissance des certificats puisse être valable sur les deux territoires. Le Comité est d'avis que la Commission devrait s'efforcer d'obtenir la reconnaissance mutuelle des certificats qui seront émis par les autorités américaines et européennes.

5.3. Le Comité propose en outre la promotion d'idées visant à reconverter de tels appareils et engins pour qu'ils fonctionnent au gaz naturel ou à l'huile de colza.

5.4. Le Comité souhaite encourager l'utilisation de nouveaux carburants respectant l'environnement et biodégradables, étant donné qu'en utilisant l'écodiesel, les émissions de CO₂ dans l'atmosphère sont inférieures de 2,3 kg par litre consommé.

5.5. Le Comité considère comme importantes les sanctions contre les fabricants qui, ayant obtenu une réception pour un type de moteur, continuent à fabriquer des moteurs de cette famille sans qu'ils correspondent aux caractéristiques enregistrées et approuvées dans la procédure de réception.

5.6. L'action fiscale doit relever de la responsabilité des autorités des États membres compétentes en matière de réception, lesquelles doivent également adopter les

mesures nécessaires afin d'être informées de tout changement concernant les éléments figurant dans les dossiers

de réception, de même qu'elles doivent veiller au contrôle effectif de la conformité de la production.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la cohésion et les implications à long terme pour les Fonds structurels»

(96/C 153/03)

Le 30 mars 1995, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'avenir de la cohésion et les implications à long terme pour les Fonds structurels».

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 20 février 1996 (rapporteur: M. van Dijk).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le présent avis examinera l'avenir de la cohésion (économique et sociale) et les implications à long terme pour les Fonds structurels. À plusieurs reprises, le CES, dans des avis antérieurs⁽¹⁾, a souligné l'importance, d'une part, du principe de cohésion en tant qu'affirmation de la solidarité politique entre les régions de l'UE, et, d'autre part, de la mise en œuvre des Fonds structurels, politique commune clé dans le processus de réduction des disparités économiques au sein de l'UE. Le CES réaffirme ici ces deux prises de position.

Ce faisant, le Comité économique et social souscrit au principe énoncé à l'article 2 du Traité instituant la CEE qui invite la Communauté à:

«... promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une

stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.»

C'est ce principe directeur qui doit guider la poursuite du débat actuellement en cours sur la cohésion.

1.2. Alors que l'on envisage un nouvel approfondissement et un nouvel élargissement de l'UE, le CES considère opportun de passer en revue les implications d'un tel processus pour la cohésion et pour les principaux instruments destinés à promouvoir cette cohésion. La raison en est que depuis la réforme de 1988, les politiques structurelles de l'UE sont devenues progressivement un outil efficace de promotion de la cohésion économique et sociale au sein de l'UE. Sans les Fonds structurels, la croissance économique dans les régions économiquement les plus faibles de l'Union aurait été notablement inférieure aux résultats enregistrés depuis le milieu des années 80. Bien que cela soit plus difficile à quantifier, les milieux autorisés laissent également entendre que les perspectives économiques des régions des objectifs n°s 2 et 5b ont été considérablement accrues par la mise en œuvre des Fonds structurels.

⁽¹⁾ JO n° C 304 du 10. 11. 1993; JO n° C 236 du 11. 9. 1995.

1.2.1. La définition la plus claire et la plus dynamique du principe du renforcement de la cohésion économique et sociale entre les régions de l'Union européenne (UE) figure dans l'Acte unique européen. L'article 130 A du TUE (Traité sur l'Union européenne) précise que le renforcement de la cohésion économique et sociale s'effectue de la manière suivante:

«... la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales.»

En outre, l'article 130 B du TUE invite les États membres à

«... (conduire) leur politique économique et la (coordonner) en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 130 A»,

et stipule que

«la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 130 A...».

Il est important dès lors de souligner que, selon le TUE, l'impact sur la cohésion économique et sociale doit être pris en considération lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques économiques au niveau communautaire comme au niveau national.

1.2.2. Le Comité estime qu'il est souhaitable de réaffirmer les dispositions de l'article 130 B pour la période précédant la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996, compte tenu des implications pour les politiques économiques nationales qui, dans certains États membres, sont subordonnées aux critères de convergence pour la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM). Il est vital que ni les politiques nationales, ni les politiques communes ne mettent en danger les résultats considérables obtenus depuis 1988 dans le renforcement de la cohésion économique et sociale à des fins de promotion d'objectifs concurrents.

1.2.3. Le renforcement de la cohésion économique et sociale au sein de l'Union demeure un défi de première importance pour les responsables politiques européens. Un rapport récent du Parlement européen⁽¹⁾ définit la cohésion comme une situation dans laquelle les différences (économiques et sociales) entre les régions et les groupes de la Communauté sont politiquement et économiquement acceptables. Il convient dès lors de souligner qu'il est peu probable qu'une Union au sein de laquelle persisteraient de profondes divergences en matière de bien-être économique et social soit politiquement stable. Le risque demeure, au fur et à mesure de la construction de l'Union économique et monétaire, de voir à tout moment les régions les plus dynamiques de l'Union sur le plan industriel tirer davantage parti de ce processus que les régions défavorisées. Ce risque, dont souffriraient à terme tous les États membres de l'Union, ne peut être neutralisé que par la

mise en œuvre continue de mesures appropriées au niveau communautaire en vue de renforcer la cohésion.

1.2.4. Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion constituent les mécanismes principaux par lesquels l'UE cherche à parvenir à l'objectif de la cohésion économique et sociale. En 1988, ainsi que le prévoyait l'Acte unique, les Fonds structurels ont fait l'objet d'une réforme qui avait pour but d'améliorer leur efficacité afin de promouvoir la cohésion. Il convient de rappeler que l'une des raisons principales de cette réforme visant à renforcer les mesures de cohésion au niveau communautaire était la crainte de voir la réalisation du marché unique européen profiter certes aux régions industrielles les plus dynamiques mais aussi exacerber les difficultés économiques des régions de l'Union économiquement plus faibles. Au fur et à mesure que le processus d'intégration économique va de l'avant, ce souci demeure et doit trouver une réponse.

1.2.5. Le paquet de mesures de cohésion présenté en 1988 (après la réforme) reposait sur quatre principes — concentration des ressources sur les régions dont les besoins étaient les plus grands; partenariat dans la conception et la mise en œuvre de la politique régionale; programmation de l'assistance par le biais des Fonds structurels; additionnalité dans l'octroi des aides financières nationales par les États membres bénéficiaires. Les réformes de 1988 ont conduit à un doublement, en termes réels, des ressources financières allouées aux Fonds structurels pour la période allant jusqu'en 1993.

1.2.6. Il est difficile de prévoir les conditions qui prévaudront après la CIG de 1996 et l'approche retenue par les États membres en matière de cohésion. Le Comité estime toutefois essentiel que la révision de la politique structurelle n'affaiblisse pas les quatre principes approuvés en 1988 et ratifiés lors des Conseils européens de Lisbonne et d'Édimbourg. Ces quatre principes — concentration, partenariat, programmation et additionnalité — sont au cœur même des Fonds structurels et déterminent dans une large mesure le succès des programmes financés par les Fonds. Ils ont fait l'objet de nombreuses réflexions dans plusieurs avis antérieurs du Comité⁽²⁾. Le CES estime qu'ils doivent être maintenus et qu'il y a lieu d'en améliorer la mise en œuvre dans les États membres.

1.2.7. Le CES souhaite formuler les observations particulières suivantes:

- (i) s'agissant de la programmation, il estime qu'une plus grande flexibilité en matière d'allocation des Fonds sera nécessaire à l'avenir, au fur et à mesure de l'intensification du rythme des changements;
- (ii) la concentration des ressources demeure vitale et doit être poursuivie si l'on veut que les Fonds

⁽¹⁾ Ian Begg et David Mayes (1991) «Une nouvelle stratégie pour la cohésion économique et sociale» — Parlement européen.

⁽²⁾ JO n° C 201 du 26. 7. 1993; JO n° C 195 du 18. 7. 1994; JO n° C 236 du 11. 9. 1995.

structurels contribuent pleinement à la réduction des inégalités au niveau régional;

- (iii) le principe d'additionnalité doit continuer à être respecté par les États membres si l'on veut que les Fonds aient véritablement tout l'impact souhaité. Toutefois, le risque existe de voir se réduire l'efficacité des Fonds structurels si un État membre est tenu de diminuer les dépenses publiques nationales afin de satisfaire aux critères de convergence de Maastricht. Il importe que l'objectif de la cohésion économique et sociale ne soit pas compromis par la nécessité de répondre aux critères de convergence de Maastricht;
- (iv) au fil du temps, le Comité, dans plusieurs avis récents⁽¹⁾ a attiré l'attention sur le rôle constructif joué par les partenaires économiques et sociaux dans tous les aspects de la mise en œuvre des Fonds structurels. Le CES se félicite dès lors tout particulièrement de l'article 4 du nouveau règlement-cadre qui rend obligatoire la participation des partenaires économiques et sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans économiques régionaux. Malheureusement, cette exigence n'est pas toujours pleinement respectée par tous les États membres. Le CES saisit cette occasion pour réaffirmer ici l'importance qu'il attache au principe du partenariat et appelle à une plus grande transparence dans les procédures afin de garantir le respect du partenariat dans la pratique. Le CES invite la Commission à élaborer un rapport détaillé sur la mise en œuvre du partenariat dans les États membres et à évaluer dans quelle mesure les exigences de l'article 4 sont effectivement respectées;
- (v) les Fonds structurels jouent un rôle central dans la promotion de l'emploi dans l'UE, et la création d'emplois doit demeurer le principal indicateur de la réussite des actions dans leur domaine d'activité. Par conséquent, les États membres devraient accorder la priorité aux actions qui améliorent les possibilités de croissance économique autoentretenue et de création d'emplois dans les régions défavorisées. Cela peut nécessiter la réévaluation par certains États membres de la répartition du soutien des Fonds structurels entre les aides destinées aux investissements d'infrastructure et celles qui ont une incidence plus directe sur l'emploi;
- (vi) le principe de la cohésion économique et sociale est au cœur de l'unité institutionnelle et de la solidarité politique de l'Union européenne. Il est dès lors

probable que tout fléchissement dans la détermination des États membres les plus riches à promouvoir la cohésion aurait comme corollaire une hostilité politique croissante vis-à-vis de l'Union dans les États membres les plus faibles. Dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne et d'un début d'union monétaire d'ici la fin de la décennie, on court le risque de voir la cohésion institutionnelle de l'UE se fragmenter: en d'autres termes, on risque de voir émerger une Union à géométrie variable. Le trait caractéristique de la géométrie variable est que les États membres ont la possibilité de ne participer qu'à certaines fonctions de cette Union, à l'exclusion des autres. Les clauses d'exemption, comme celles qui existent pour le Royaume-Uni (protocole social) et pour le Royaume-Uni et le Danemark (union monétaire), sont des exemples d'une intégration à géométrie variable. Le risque d'une UE à géométrie variable est de voir cette participation partielle devenir permanente. Dans le meilleur des cas, la pression pour que les États membres les plus forts aident les pays les plus faibles à rattraper le «retard», une pression qui s'exercerait — comme c'est le cas aujourd'hui — dans le cadre d'une intégration «tous azimuts», se relâcherait considérablement.

1.2.8. Les programmes structurels ont été à nouveau révisés en 1993 comme le prévoyait le règlement et compte tenu de la nécessité de négocier un nouveau cadre budgétaire pour l'UE — négociations qui ont conduit à l'adoption du Paquet Delors II au Conseil d'Édimbourg. Les principes centraux des programmes structurels ont été réaffirmés à cette occasion et les critères d'éligibilité sont restés inchangés. Le PIB par habitant demeure le principal indicateur du développement économique régional, les régions ayant un PIB par habitant égal ou inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE étant éligibles pour l'aide au titre de l'objectif n° 1. Les pays dont le PNB moyen par habitant est égal à 90 % de la moyenne communautaire peuvent également bénéficier de l'aide du Fonds de cohésion. L'objectif n° 2 des Fonds structurels est destiné à fournir une aide aux régions industrielles en déclin. L'éligibilité au titre de cet objectif a été déterminée principalement en fonction du taux de chômage officiel.

1.2.9. Enfin, l'aide au titre de l'objectif 5b des Fonds structurels continue d'être ciblée sur les zones rurales hors objectif 1 où l'emploi agricole tient une large place dans l'emploi total et où le PIB par habitant est faible. L'aide au titre de l'objectif 5b est également accordée sur la base de la périphéricité. On constatera qu'une aide conforme à l'objectif 6 a été créée pour les nouveaux

⁽¹⁾ JO n° C 127 du 7. 5. 1994 et JO n° C 393 du 31. 12. 1994.

États membres, la Finlande et la Suède. Il n'y a pas encore, à cet égard, d'expériences plus détaillées, car les programmes ne font que commencer.

La révision entreprise en 1993 a fait suite à un accord sur le Paquet budgétaire Delors II, qui a dégagé une enveloppe financière pour les Fonds structurels jusqu'en 1999. A cette date, les Fonds structurels représenteront 35 % des dépenses budgétaires totales de l'UE, tout en ne constituant que 0,45 % du PNB total de l'UE.

1.2.10. D'ici à 1999, les États membres de l'UE auront réfléchi à l'avenir des politiques communautaires en matière de cohésion. Leurs délibérations sur ce thème auront lieu dans un contexte qui sera vraisemblablement, dans plusieurs domaines clés, différent de la situation qui prévalait à la fin des années 80. Tout d'abord, l'union monétaire entre les États membres remplissant les critères de la zone monétaire commune sera imminente. La situation économique dans les autres États membres aura un impact crucial sur les négociations relatives à la cohésion. Ensuite, la question de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) se sera quelque peu éclaircie et il n'est pas impossible qu'un premier calendrier ait déjà fait l'objet d'un accord. L'on s'accorde à reconnaître que les implications financières de l'extension des Fonds de cohésion à ces pays seront considérables. En troisième lieu, la Commission disposera des résultats de près de 10 ans de mise en œuvre des Fonds structurels, ce qui aura sans nul doute une influence sur la configuration future des politiques de cohésion.

2. Cohésion — Question plus vaste

2.1. Le Traité ne définit pas de manière explicite le concept de cohésion économique et sociale. L'on désigne généralement par «cohésion économique» la réduction des disparités économiques au niveau régional au sein de l'UE. Les variables les plus communément utilisées pour mesurer les disparités économiques régionales sont (a) le produit intérieur brut (PIB) par habitant et (b) le taux de chômage. On évalue l'impact des Fonds structurels essentiellement en calculant le degré de convergence régionale entre ces différents indicateurs économiques.

2.1.1. La cohésion peut — et devrait — toutefois bénéficier d'une définition plus large, qui mettrait davantage l'accent sur les divergences régionales entre les indicateurs sociaux de prospérité tels que la santé, la qualité de l'environnement, les acquis en matière d'enseignement, les possibilités en matière d'éducation, le taux de criminalité, les chiffres relatifs aux migrations, etc. Il ne fait pas de doute que ces aspects sociaux ont un lien — fût-il indirect et complexe — avec le processus de développement économique. Malgré tout, ces indicateurs sociaux font partie de l'équation du développement économique: les régions bénéficiant de normes relativement élevées en matière sociale et bien pourvues en équipement ont davantage de chances d'attirer les investisseurs, plus particulièrement ceux qui sont engagés dans des activités liées à l'utilisation de hautes technologies.

2.1.2. Du fait de l'imbrication des liens entre les indicateurs économiques et sociaux en matière de bien-être, il arrive fréquemment que les régions en déclin ou en retard sur le plan économique soient celles qui présentent le plus de carences au niveau social.

Le faible niveau de l'activité économique n'est pas le seul élément susceptible d'être associé aux problèmes sociaux. Une politique de développement économique visant à attirer des investissements en abaissant les coûts imposés aux employeurs par l'obligation de respecter la législation du travail, ou encore le «dumping social» peuvent également conduire à une aggravation des inégalités. Par conséquent, la politique sociale communautaire acquiert un rôle pivot dans la définition des perspectives en matière de cohésion à long terme.

2.1.3. La stratégie adoptée par l'Union européenne face à l'importance du chômage dans tous les États membres à l'heure actuelle est une question étroitement liée au débat sur la cohésion. Le taux moyen de chômage dans l'UE est supérieur à 11,1 %, ce qui est très supérieur aux taux enregistrés dans les principaux pays concurrents de l'UE. Cette moyenne masque en outre des différences considérables entre les États membres. On peut soutenir que l'aspect le plus préoccupant est le fait que le chômage à long terme (supérieur à 12 mois) représente plus de 45 % du chômage dans l'UE. Des analyses ont démontré que la probabilité de retrouver un emploi s'amenuise au fur et à mesure que la durée du chômage s'allonge. Les qualifications deviennent dépassées et les demandeurs d'emploi ont de plus en plus de difficultés à se réinsérer dans le marché du travail. Il convient également de souligner que le chômage pose un problème particulièrement aigu pour les jeunes et les femmes.

2.1.4. Le taux de chômage moyen dans l'UE est de 11,1 % (1994). Néanmoins on note des écarts importants entre les États membres. Par exemple, en Espagne, le taux de chômage des jeunes est de 45 % et celui des femmes de 31,4 %, tandis que ces taux sont respectivement de 6,5 % seulement et de 4 % au Luxembourg⁽¹⁾.

2.1.5. Il est vital que la cohésion économique et sociale ne soit pas ignorée dans le débat actuel sur les politiques de traitement du chômage; en outre, aucune politique qui, tout bien pesé, aggrave les inégalités plutôt qu'elle ne les réduit, ne devrait être mise en œuvre. En surface, la question semble relever d'un conflit entre l'efficacité économique et la justice sociale. Il est toutefois important de rappeler qu'aucun État membre de l'UE ne sera jamais capable de soutenir la concurrence sur les marchés globaux sur la base du faible coût de sa main-d'œuvre. Il existera toujours des pays qui seront en mesure de faire appel à une main-d'œuvre moins bien payée. Dès lors, le conflit entre efficacité et équité pourrait bien se révéler plus apparent que réel.

(1) L'emploi en Europe 1995, doc. COM(95) 381 final.

2.1.6. La cohésion, envisagée de cette manière, c'est-à-dire en incorporant à la fois les indicateurs sociaux et les indicateurs du bien-être économique, acquiert une dimension politique importante au sein de la structure de l'Union européenne en construction. De fait, l'effort visant à garantir une plus grande cohésion économique et sociale pourrait bien être un élément central du processus visant à réaliser une Union « toujours plus étroite ». Le soutien populaire à la promotion de l'intégration économique et politique dans l'Union européenne est, ainsi qu'il a été constaté dans le passé, étroitement lié au bien-être matériel des citoyens de l'UE. L'on voit dès lors que toute tendance qui affaiblirait l'engagement en faveur de la cohésion pourrait se traduire par une perte de soutien populaire pour l'intégration européenne, plus particulièrement dans les pays les plus pauvres.

3. Résultats obtenus

3.1. Les Fonds structurels sont le principal instrument communautaire visant à promouvoir la cohésion au sein de l'UE. Depuis la réforme de 1988, ainsi que l'ont montré des rapports récents de la Commission, les Fonds structurels ont fortement contribué à réduire les disparités économiques entre les régions les plus pauvres et les régions plus riches de l'UE.

3.2. La progression vers une plus grande cohésion a été davantage marquée dans les régions éligibles au titre de l'objectif n° 1 des Fonds structurels (en particulier, en Irlande, en Espagne et au Portugal; le succès des Fonds structurels en Grèce est plus mitigé). Outre que ces pays représentent les régions les plus défavorisées de l'UE, et par conséquent celles où on l'est en droit de s'attendre aux progrès les plus significatifs, le principe de concentration se traduit par le fait que ces régions attirent également la part la plus grande (environ 60-70 %) des ressources disponibles. Ce pourcentage représente une injection considérable de ressources par rapport à la taille des économies intéressées.

3.3. Le cinquième rapport périodique de la Commission⁽¹⁾ montre que les taux annuels de croissance économique en Irlande, en Espagne et au Portugal ont été de 0,75 % à 1,75 % supérieurs au taux de croissance de l'UE depuis le milieu des années 80, et que cela est dû en partie à l'aide des Fonds structurels. Néanmoins, en 1993, le PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat était inférieur de 22 à 24 % à la moyenne communautaire en Espagne et en Irlande et de 40 % au Portugal.

On comprend, dès lors, que les résultats obtenus à ce jour soient modestes. Trois raisons principales peuvent être invoquées pour expliquer que les programmes structurels n'ont sans doute pas autant contribué à la cohésion que l'ont prévu certains observateurs:

- 1) Aucune disposition ne prévoit d'utiliser les Fonds structurels pour fournir une réponse efficace à des

perturbations économiques imprévues ayant des effets négatifs sur certaines régions ou certains secteurs, non plus qu'à une baisse généralisée du niveau de l'activité économique au cours d'une période de récession. Aucune disposition de la politique communautaire ne prévoit, en cas de choc sectoriel provoquant une diminution importante de l'activité économique et de l'emploi au niveau régional, de flux financiers compensatoires susceptibles de stabiliser le niveau de la demande et de protéger l'emploi. L'expérience a démontré que les régions touchées éprouvent des difficultés croissantes à retrouver leur niveau d'activité économique antérieur. Il est fort probable que l'impact d'un tel choc engloutisse tout soutien à long terme accordé par le biais des programmes structurels communautaires.

- 2) Les politiques communautaires de soutien structurel doivent être mises en œuvre en tenant compte à la fois des politiques économiques nationales des pays bénéficiaires et des politiques économiques des autres États membres. En effet, le changement d'orientation dans les politiques économiques nationales ou les programmes de financement peut neutraliser l'impact de la politique structurelle. Par conséquent, l'impact des mesures structurelles sur la cohésion doit être envisagé dans le contexte plus général de la mise en œuvre de la politique économique. Bien que l'article 130 B invite à évaluer les politiques nationales communautaires à la lumière de leur impact sur la cohésion, il reste à voir qui et dans quelles circonstances peut remettre en question la validité d'une politique par suite de l'insuffisance de sa contribution à la cohésion.
- 3) L'impact des politiques structurelles se fera sentir sur le long terme — et ce n'est qu'à long terme qu'il sera possible de le détecter. Le but avoué de cette politique est d'améliorer les perspectives économiques des régions les moins favorisées de l'UE en accroissant l'infrastructure économique, les ressources humaines et les possibilités d'investissement. Alors que le niveau de chômage est utilisé comme indicateur afin de décider si une région peut ou non prétendre bénéficier de l'aide des Fonds structurels, il n'est pas réaliste de se servir des modifications des taux de chômage à court terme pour mesurer le succès des actions structurelles. Si l'on souhaite prendre le chômage pour cible, il est presque certain qu'il sera nécessaire de repenser toute la mise en œuvre des Fonds structurels.

3.4. Le Cinquième rapport périodique passe en revue l'actualité récente des Fonds structurels; il examine aussi les éléments qui doivent permettre de développer à l'avenir une stratégie de développement régional cohérente. Il met l'accent, rejoignant en cela l'avis du CES⁽²⁾, sur l'infrastructure et le développement des ressources humaines sur les investissements étrangers et sur le rôle

⁽¹⁾ Doc. COM(94) 322 final.

⁽²⁾ JO n° C 236 du 11. 9. 1995.

de la recherche et du développement technologique. La combinaison de ces différents éléments constitue effectivement une bonne recette pour le développement des économies régionales et donc la réduction des inégalités.

3.5. D'autres travaux anticipant les effets des Fonds structurels en ce qui concerne les régions de l'objectif n° 1 ont récemment été soumis à la Commission. Dans un rapport présenté à la DG XVI⁽¹⁾, le professeur J. Beutel examine l'impact probable des Fonds structurels sur les régions de l'objectif n° 1 pour la période allant jusqu'en 1999.

3.5.1. Le rapport Beutel fournit des estimations raisonnables de l'impact probable de la série d'actions structurelles en cours dans les régions de l'objectif n° 1. La méthodologie utilisée pour ces estimations se fonde sur le calcul des entrées et des sorties; les résultats sont exprimés en termes d'effets sur l'emploi et les revenus au niveau régional. La méthodologie utilisée permet d'isoler l'impact des actions des Fonds structurels sur les économies régionales des autres influences sur le revenu et sur l'emploi dans les régions. Les estimations globales concernant l'impact sur la cohésion sont positives. La combinaison d'un doublement, en termes réels, des ressources disponibles au titre de l'objectif n° 1 et d'une concentration d'activités dans un nombre comparativement restreint de régions devrait contribuer de manière significative à l'accroissement des perspectives économiques dans les régions de l'objectif n° 1.

3.5.2. M. Beutel distingue à juste titre, parmi les effets des actions structurelles, entre les effets sur la demande et les effets sur l'offre. Les effets sur la demande sont liés aux conséquences économiques immédiates qui suivent l'injection d'aides provenant des Fonds structurels et d'autres sources ayant un rapport avec ces derniers. Au fur et à mesure que ces crédits seront libérés, des emplois seront créés dans les secteurs bénéficiant d'un financement direct dans le cadre du programme structurel — par exemple les secteurs du bâtiment et des services. Toutefois, l'effet le plus important se manifesterà à long terme dans le secteur «offre» de l'économie régionale. Cette situation est appelée à évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmes structurels et de l'accroissement de la compétitivité de la région qui résultera de ce processus. Ces effets sur l'offre sont liés à l'amélioration de l'infrastructure et des qualifications de la main-d'œuvre, ainsi qu'au développement de nouvelles capacités de production. C'est de ces effets à long terme que dépendra la prospérité future de l'économie régionale, qui permettra de réduire les inégalités.

3.5.3. Le rapport Beutel démontre clairement le rôle considérable que joueront les Fonds structurels dans la capacité des régions de l'objectif n° 1 à réduire le fossé des inégalités. En l'absence d'un tel soutien, ces régions ne seront pas à même de créer un taux de croissance

économique supérieur à la moyenne communautaire pour la période 1994-1999, ce qui est pourtant indispensable pour qu'elles puissent poursuivre leur processus de rattrapage par rapport aux régions plus prospères. Cette exemple illustre le rôle crucial que jouent les Fonds structurels dans le renforcement de la cohésion.

3.6. En outre, un Fonds de cohésion a été institué afin de faciliter la convergence. Toutefois, compte tenu du caractère récent de l'entrée en vigueur de cet instrument, il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation définitive de son impact économique et social⁽²⁾.

3.7. Les Fonds structurels ont récemment fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes⁽²⁾. Toutefois, cette critique portait essentiellement sur des procédures et des engagements non tenus qui, eu égard à la gestion des Fonds structurels, relèvent à proprement parler de la responsabilité des États membres et non de la Commission. Les appels de la Cour des comptes en faveur d'un accroissement des efforts dans le domaine de la surveillance et de l'évaluation des mesures, de même que son insistance en ce qui concerne le respect des «principes fondamentaux» des Fonds (concentration, partenariat, programmation, évaluation et additionnalité) sont parfaitement admis par la Commission. De fait, nombre des plaintes formulées au fil des ans par la Commission à l'égard des États membres dans la mise en œuvre des Fonds structurels ont précisément porté sur ces aspects.

Le CES est préoccupé de voir que les accords relatifs aux Fonds structurels jusqu'en 1999 (dans le cas de l'objectif n° 1) et 1996 (objectif n° 2) érodent encore la capacité de la Commission à intervenir discrètement afin de veiller à ce que la gestion des Fonds structurels soit bien conforme au règlement. Cette situation est due essentiellement à l'incapacité de la Commission à intervenir dans les dépenses des fonds des États membres en cas de divergence par rapport aux exigences du Règlement.

4. Perspectives pour la prochaine révision

4.1. Comme il a déjà été observé, le contexte dans lequel aura lieu la prochaine révision de la mise en œuvre des Fonds structurels différera, sur des points cruciaux, de la situation en vigueur lors du dernier examen. Toutefois, il importe de reconnaître qu'en dépit du contexte différent qui prévaudra d'ici là, les régions de l'UE qui ont besoin actuellement de l'aide des Fonds structurels continueront sans doute à nécessiter une telle aide si l'on veut accomplir de nouveaux progrès sur la voie de la cohésion économique et sociale. En fait, il conviendra de veiller particulièrement à ce qu'un changement de politique n'anéantisse pas les gains obtenus jusqu'ici dans ces régions.

⁽¹⁾ «L'impact économique des cadres communautaires d'appui pour les régions de l'Objectif n° 1 — 1994-1999».

⁽²⁾ JO n° C 303 du 14. 11. 1995.

4.2. Quatre éléments auront probablement une influence sur la prochaine révision: les perspectives d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale; l'Union économique et monétaire; les positions adoptées dans les États membres quant aux bénéfices des opérations structurelles; l'engagement en faveur d'une unité institutionnelle et politique au sein de l'UE.

4.2.1. L'élargissement

4.2.1.1. Si, conformément à la plupart des prévisions, l'UE a entamé des négociations avec un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale d'ici 1997/1998, cette situation nouvelle jouera sans aucun doute un rôle important dans la forme que prendra le débat relatif à l'avenir des opérations structurelles. Même si l'on part du principe que les économies des PECO continueront à se développer au rythme actuel, on s'attend à ce que le revenu par habitant dans ces pays, d'ici la fin de la décennie, demeure très nettement inférieur à la moyenne communautaire. L'adhésion de ces pays à l'UE entraînera dès lors un certain nombre de conséquences pour les Fonds structurels. Deux problèmes se posent à cet égard.

4.2.1.2. Tout d'abord, au fur et à mesure que des pays plus pauvres adhéreront à l'Union, le niveau de revenu moyen de l'Union baissera inexorablement par suite d'un simple effet arithmétique. Par conséquent, certaines régions actuellement éligibles au titre de l'objectif n° 1 cesseront de l'être et perdront le bénéfice de ce statut qui est le leur aujourd'hui. Cette nouvelle situation pourrait fort bien miner les efforts effectués dans les régions en question en vue de parvenir à une plus grande cohésion, particulièrement pour celles qui restent proches du seuil d'éligibilité de 75 %. Dans le même temps, certains pays qui bénéficient actuellement d'un soutien du budget de l'UE au titre de la cohésion pourraient devenir des contributeurs nets à ce même budget, ajoutant ainsi un problème supplémentaire à une situation fiscale déjà difficile. L'alourdissement du fardeau de la politique fiscale auquel on arriverait alors ne manquerait pas de creuser encore le fossé des inégalités.

4.2.1.3. En deuxième lieu, la pression sur les Fonds structurels augmentera de manière considérable au fur et à mesure de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. Tous les indicateurs statistiques font apparaître que compte tenu des critères actuels, il faut s'attendre à ce qu'un grand nombre de régions de ces pays remplissent les conditions leur permettant de réclamer une aide structurelle. Afin de faire face à ces revendications, il sera nécessaire soit d'augmenter les ressources allouées aux opérations structurelles, soit de réduire le soutien.

4.2.1.4. Par ailleurs, l'élargissement pourrait nécessiter une différenciation accrue des critères d'éligibilité à l'aide des Fonds structurels. D'une part, cette approche offrirait l'occasion de concevoir des programmes d'assistance axés de manière spécifique sur les besoins énormes des PECO au cours de la période de transition conduisant

à l'adhésion formelle à l'UE et au-delà de celle-ci. Par conséquent, l'élargissement ne doit pas prélever une part excessive des ressources consacrées actuellement à la réalisation de la cohésion au sein de l'UE à quinze États membres. D'autre part, la conception d'instruments spécifiques pour les économies des pays en transition garantirait que le principe de la concentration ne sera pas affaibli lors de la mise en œuvre des instruments de politique structurelle actuellement en vigueur.

4.2.1.5. Par conséquent, dans la perspective d'un nouvel élargissement de l'UE, il semble très probable que les États membres devront augmenter l'engagement financier qu'ils sont préparés à consentir en faveur des opérations structurelles si l'on veut maintenir le rythme actuel de la progression vers une plus grande cohésion. Dans le cas contraire, on peut s'attendre à voir les inégalités se creuser encore davantage, ce qui ne manquera pas d'affaiblir la solidarité politique de l'UE — avec tout ce que cela comporte pour l'avenir de l'intégration européenne.

4.2.1.6. Cette conclusion peut être modifiée pour autant que l'on élabore des mécanismes de rechange plus efficaces pour les aides accordées dans le cadre des Fonds structurels, des mesures susceptibles d'accélérer le processus de cohésion. En outre, si les réformes dans d'autres domaines de la politique communautaire — par exemple les marchés du travail — ont une incidence sur les conditions prévalant dans les régions les moins favorisées, l'on pourra envisager de procéder à une redistribution des ressources existantes sans élargir le fossé des inégalités comme il semble que cela soit le cas actuellement.

4.2.2. L'Union économique et monétaire

4.2.2.1. D'ici la fin de la décennie, l'Union européenne aura accompli des progrès sur la voie de l'Union économique et monétaire intégrale. À l'heure actuelle, le débat est dominé par les aspects relatifs à l'union monétaire.

4.2.2.2. Il est probable que la poursuite de la construction de l'Union économique à la suite de l'achèvement du marché unique en décembre 1992 influera sur la cohésion économique et sociale au sein de l'UE. Le Comité escompte jusqu'à un certain point que l'union économique aura pour effet de promouvoir la cohésion. Dans la mesure où le taux de croissance de l'UE dans son ensemble est supérieur à celui qui aurait été enregistré dans un autre contexte, on peut s'attendre à ce que toutes les régions soient bénéficiaires en chiffres absolus.

4.2.2.3. Dans le même temps, certaines raisons incitent néanmoins à faire preuve de prudence à l'égard des conséquences à long terme de l'union économique. En particulier, les perspectives d'évolution économique de l'UE selon des tendances dualistes ou la dichotomie centre/périphérie liées à la situation actuelle des économies de certains États membres soulèvent une certaine inquiétude. Cette tendance à un développement multipolaire, qui s'accompagnerait d'une intégration entraînant des gains disproportionnés pour certaines régions et des

pertes disproportionnées pour d'autres, a été mise en évidence dans un avis émis récemment par le Comité économique et social sur «L'aménagement du territoire et la coopération interrégionale dans la zone Méditerranée»⁽¹⁾. L'achèvement du programme du marché intérieur allant de pair avec la globalisation croissante de la production devrait entraîner la rationalisation de la production, l'activité industrielle étant concentrée sur un nombre plus restreint d'opérations de dimension accrue. Cela peut avoir un effet négatif sur les régions défavorisées, en particulier celles qui se situent à la périphérie des grandes agglomérations de l'UE.

4.2.2.4. Dans la mesure où cette tendance se vérifie, l'objectif de la réalisation de la cohésion économique et sociale sera de plus en plus difficile à atteindre et les revendications à l'égard des Fonds structurels s'accroîtront. Les questions relatives à l'aménagement du territoire devraient donc être traitées dès le début afin de ne pas créer un surcroît de difficultés pour les régions les plus démunies. Cela contribue à souligner à nouveau l'importance de la surveillance étroite du degré de convergence des agrégats économiques en termes réels entre les différentes régions de l'UE et entre les États membres au fil du temps. Une attention particulière doit évidemment être consacrée à l'emploi et à la production.

4.2.2.5. Le passage futur à l'union monétaire soulève un certain nombre de questions importantes concernant la cohésion économique et sociale. À l'heure actuelle, on s'attend à ce qu'une minorité seulement d'États membres de l'UE soient à la fois éligibles et désireux de passer à la 3^e étape de l'union monétaire. Les pays qui ne seront pas en mesure de franchir ce pas bénéficieront d'une dérogation à la participation à la monnaie unique aussi longtemps qu'ils ne satisfont pas aux critères de convergence de Maastricht.

4.2.2.6. L'union monétaire soulève un certain nombre de problèmes généraux pour les pays les plus faibles. Ces problèmes se répercuteront sur les questions relatives à la cohésion.

(i) Convergence fiscale

Pour être membre de l'union monétaire, un pays doit respecter deux critères de convergence en matière de politique budgétaire, bien qu'une certaine latitude existe à ce sujet — un déficit budgétaire annuel n'excédant pas 3 % du PIB et un rapport de la dette publique au PIB n'excédant pas 60 %⁽²⁾. Nombre des États membres les plus fragiles présentant à l'heure actuelle des pourcentages largement supérieurs à ces normes, il sera nécessaire

de combiner des taux élevés de croissance économique et une prudence considérable en matière budgétaire afin de satisfaire à moyen terme aux critères de convergence. Parvenir au respect des critères de convergence du Traité de Maastricht ne se fera pas sans douleur et l'on peut s'attendre à ce que ce processus conduise à la mise en œuvre de politiques économiques relativement impopulaires dans les États membres concernés. Dans le même temps, pour autant que les pays en question réduisent leurs dépenses publiques, ce processus pourrait fort bien avoir des effets pervers sur le soutien des États membres aux politiques régionales de développement économique. À moins de substituer aux programmes nationaux des fonds communautaires (c'est-à-dire augmenter l'aide au titre des opérations structurelles), l'on voit mal comment on pourrait empêcher le fossé des inégalités de se creuser.

(ii) Croissance asymétrique

Si les bénéfices de l'union monétaire sont à la hauteur des prévisions de certains observateurs, cela se traduira, pour les pays participant à la zone monétaire commune, par un taux de croissance économique supérieur à celui des autres États membres. Ce phénomène rendra encore plus difficile pour les autres pays de satisfaire aux critères de convergence, et plus particulièrement à ceux qui ont trait à la performance des économies du peloton de tête. La plupart des pays «de cohésion» ne figurant pas, selon les prévisions, au nombre des premiers membres de l'union monétaire, tout différentiel dans le taux de croissance économique qui serait le fait de la participation à la monnaie unique conduira à une aggravation des disparités, même si la croissance économique se poursuit dans les régions les plus faibles.

(iii) Taux de change

Les pays qui ne sont pas en mesure de participer à la première phase de l'union monétaire auront la possibilité d'agir sur les leviers de la politique monétaire intérieure (y compris les taux de change) afin d'atteindre des objectifs économiques nationaux. Toutefois, leur marge de manœuvre dans la pratique pourrait être quelque peu limitée. Concrètement, le fait qu'un pays ne satisfasse pas aux critères de convergence pourrait être interprété par les marchés internationaux des capitaux comme un signal que les opérations de prêt à ce pays comportent un risque supplémentaire. Par conséquent, des intérêts plus élevés pourraient être exigés et les pays concernés pourraient alors s'apercevoir que l'union monétaire dont ils ne sont pas membres leur a imposé une structure plus élevée de taux d'intérêts nominaux. En outre, bien que le taux de change demeure un instrument permettant de stimuler l'activité économique intérieure, tout au moins à court terme, les autres États membres de l'UE pourraient, dans la pratique, trouver inacceptable cette manière de procéder dans la mesure où elle porte préjudice à leur propre compétitivité relative.

⁽¹⁾ «L'aménagement du territoire et la coopération interrégionale dans la zone Méditerranée», rapporteur M. Vasco Cal (JO n° C 133 du 31. 5. 1995).

⁽²⁾ L'article 104 C paragraphe 2 prévoit une marge restreinte de flexibilité limitée autour des valeurs de référence.

(iv) Chocs économiques externes

Qu'ils participent ou non à l'union monétaire, tous les pays peuvent avoir à faire face à des perturbations d'origine externe — que ce soit au niveau sectoriel ou au niveau général — par exemple, s'agissant des exportations, une chute de la demande du fait d'une récession sur un marché étranger. Le fait pour un pays de participer — ou de s'engager à participer — à l'union monétaire rétrécira la gamme des réponses qu'il peut apporter. De toute évidence, un pays membre de l'union monétaire ne pourra plus manipuler son taux de change. Toutefois, un simple engagement en vue d'une adhésion ultérieure à l'union monétaire peut dissuader un pays d'ajuster son taux de change, la stabilité de ce dernier étant un critère déterminant pour entrer dans l'union monétaire. Dès lors, sous l'effet d'un choc de ce genre, ce pays pourrait se voir confronté à une augmentation du chômage et à une baisse de ses revenus, avec pour corollaire l'aggravation des inégalités. La possibilité de recourir à une politique fiscale nationale pour atténuer les effets pervers d'un choc externe dépendra de la situation fiscale du moment par rapport aux exigences des critères de convergence. Il existe dès lors un risque de voir les effets d'un choc économique externe exacerbé par l'adhésion à l'union monétaire ou par l'engagement à y participer.

4.2.2.7. Trois types de mécanismes pourraient, en théorie, atténuer la responsabilité probable de l'union monétaire, et des efforts visant à répondre aux critères d'éligibilité, dans l'aggravation des inégalités.

4.2.2.8. Tout d'abord, on peut songer à un mécanisme financier de redistribution au sein de l'UE. Les États les plus riches contribuent au développement des États les plus pauvres. Un tel mécanisme existe dans tout accord de coopération entre des régions, des États ou des pays dotés d'une monnaie commune et qui mènent une politique économique et monétaire commune. À défaut de ce mécanisme, un accord de coopération est intenable à long terme. Il est l'expression de la solidarité entre les États membres les plus riches et les plus pauvres.

4.2.2.9. Ensuite, la résolution de certains des problèmes soulevés ici serait envisageable si l'UE faisait preuve d'une plus grande flexibilité des salaires au niveau régional. Toutefois, cela ne se produira vraisemblablement pas. L'expérience tend au contraire à faire apparaître une convergence plutôt qu'une divergence des salaires nominaux au sein des unions monétaires. En tout état de cause, un accroissement de la disparité des revenus au sein de l'UE va à l'encontre des objectifs déclarés de cohésion économique et sociale.

4.2.2.10. Enfin, une mobilité accrue de la main-d'œuvre pourrait entraîner un déplacement des chômeurs d'une région vers des régions offrant des possibilités d'emploi accrues. Cela n'apporterait pas non plus de solution concrète au problème. Il est probable qu'un

déplacement important de main-d'œuvre de ce type soulèverait une nouvelle série de problèmes d'encombrement et de difficultés sociales dans les régions d'accueil des travailleurs migrants.

4.2.2.11. Par conséquent, le Comité économique et social est préoccupé par le fait que, dans certaines conditions, la progression vers l'union monétaire pourra avoir pour effet, dans le cadre des institutions et des politiques actuellement en vigueur, d'accroître les inégalités.

4.2.2.12. L'absence d'une de ces trois possibilités comporte un risque réel de voir l'union monétaire conduire à l'élargissement des inégalités.

4.2.3. Les points de vue des États membres

4.2.3.1. À l'avenir, la mise en œuvre des programmes structurels dépendra en partie de l'ampleur du soutien politique que recueilleront ces programmes dans chaque État membre. Conformément au principe du partenariat, la conception et la mise en œuvre des opérations structurelles exigent que les acteurs économiques du secteur public comme du secteur privé — partenaires économiques et sociaux compris — tant au niveau local qu'au niveau national, travaillent conjointement avec la Commission. En général, les programmes structurels sont bien accueillis par les acteurs économiques locaux, un milieu dont le soutien sera crucial dans le cadre des négociations concernant l'avenir de ces programmes.

4.2.3.2. Les acteurs économiques locaux, outre les encouragements qu'ils peuvent apporter en général aux politiques de cohésion, sont bien placés pour donner leur avis sur l'évolution future de ces politiques. L'on citera pêle-mêle la connaissance des disponibilités en matière de capitaux, au niveau local les capacités en matière de recherche et de développement technologique, les déficiences en matière d'infrastructure, les exigences en matière d'éducation, la nature des problèmes environnementaux et la manière de les résoudre; tous ces éléments contribueront à faire en sorte que les politiques de cohésion soient conçues de façon à répondre le mieux possible au niveau local.

4.2.3.3. Il est bien évidemment impossible de prédire la position que les États membres adopteront lors de la prochaine révision des Fonds structurels. Certes, la période comprise entre la négociation du premier Paquet Delors en 1988 et le deuxième Paquet Delors en 1992 a vu un changement dans les positions de certains États membres sur cette question, l'opposition à une augmentation substantielle des engagements financiers en faveur des opérations structurelles étant plus vive qu'en 1988. Ce changement d'attitude peut s'expliquer en partie par la détérioration du climat économique général que l'on a commencé à observer à la fin de l'année 1992. Il pourrait également refléter en partie un durcissement vis-à-vis du soutien aux politiques de cohésion par les États membres qui sont des contributeurs nets au budget de l'UE.

5. Recommandations

5.1. Comme nous l'avons vu dans le texte du présent avis, l'objectif de l'UE visant à parvenir à une plus grande cohésion économique et sociale entre les différentes régions de l'Union se heurtera probablement à des défis considérables. Toutefois, ces défis ne devraient pas être perçus comme des obstacles insurmontables à la cohésion, même si la réduction des inégalités exige des efforts accrus en ce qui concerne les politiques communautaires.

5.2. Les arguments qui plaident en faveur d'une poursuite des mesures de cohésion de l'UE demeurent d'actualité:

- l'incapacité à combler le fossé des inégalités pourrait se traduire par un important mouvement de main-d'œuvre en quête de meilleures conditions de vie vers les régions les plus prospères de l'UE, ce qui conduirait à des problèmes économiques et sociaux graves dans ces régions. On voit dès lors que les mesures de cohésion servent l'intégration de l'UE;
- les transferts financiers en faveur de la cohésion peuvent conduire à un accroissement de l'efficacité économique dans la mesure où ils peuvent éliminer, ou tout au moins corriger, les défauts du marché, comme par exemple les déficiences en matière d'information et les pénuries de main-d'œuvre au niveau local pour certaines qualifications;
- les mesures de cohésion peuvent promouvoir la stabilité économique et sociale en réduisant l'impact des chocs externes sur les revenus et sur l'emploi au niveau local;
- les mesures de cohésion contribueront à consolider le marché intérieur en faisant en sorte que ceux qui retirent le plus de profit de l'achèvement de ce marché aident ceux qui en bénéficient le moins. En l'absence d'une telle compensation, les régions les plus faibles pourraient remettre en question le bénéfice économique et social de l'intégration.

5.3. À la lumière des considérations qui précèdent, le CES souhaite formuler un certain nombre de recommandations pour la mise en œuvre future des mesures de cohésion.

- (i) Il convient d'éviter un relâchement dans l'engagement des États membres à atteindre l'objectif que constitue le renforcement de la cohésion économique et sociale entre les régions et les citoyens de l'UE.
- (ii) Le principe d'une expansion continue et équilibrée a été énoncé par le Traité instituant la CEE et le principe de cohésion est consacré par l'Acte unique européen. Ces principes devraient être réaffirmés dans le contexte de la prochaine Conférence intergouvernementale, de même que les obligations incombant tant à l'Union qu'aux États membres dans la conception des politiques prévues à l'article 130 A et B.

(iii) Les quatre principes (concentration, partenariat, programmation et additionnalité) doivent continuer à être observés lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques structurelles de l'UE. Le CES se fait l'écho de la préoccupation, exprimée par la Cour des comptes, concernant le fait que certains États membres ne respectent pas les dispositions régissant la mise en œuvre des Fonds structurels, s'agissant notamment du partenariat et de l'additionnalité. Le Comité économique et social se joint à la Cour des comptes pour inviter tant la Commission que les États membres à mettre rigoureusement en application les règlements régissant la mise en œuvre des Fonds structurels.

(iv) Parmi ces quatre principes et compte tenu de l'accroissement du fardeau qui pèse sur les mesures de soutien à la cohésion, des efforts supplémentaires pourraient être requis à l'avenir afin de concentrer les Fonds structurels sur les régions qui en ont le plus besoin ou à l'intérieur de celles-ci. Une concentration plus grande s'impose pour tous les objectifs, y compris pour les actions d'aménagement du territoire. L'expérience de l'aide fournie depuis 1988 démontre sans ambiguïté que les Fonds structurels ont effectivement conduit à une amélioration considérable de la performance économique de la plupart des bénéficiaires de cette aide au titre de l'objectif n° 1. L'on voit ainsi tout le profit que l'on pourrait tirer d'une concentration de l'aide.

(v) Le CES souhaiterait lancer un appel en faveur d'une plus grande coordination entre les politiques nationales et communautaires ayant un impact sur la cohésion. Cette coordination est particulièrement importante s'agissant de politiques qui ont une influence sur le potentiel de croissance économique des régions, par exemple les programmes d'éducation et de formation, le soutien à la recherche et au développement, les programmes d'action en faveur de l'environnement, le développement des infrastructures, les mesures de soutien aux investissements, et les programmes de développement rural.

(vi) Le développement et la croissance économiques des régions agricoles sont inférieurs à ceux des régions qui mettent l'accent sur les activités industrielles et le tertiaire. Afin d'accroître la cohésion économique et sociale, il convient de ne pas se cantonner au soutien des activités traditionnelles. Un processus de développement local peut ainsi être amorcé dans les régions les plus défavorisées. Dans le même temps, la diversification peut augmenter le potentiel de croissance des régions.

(vii) Le CES invite la Commission à procéder, dès que possible, à une évaluation détaillée des effets de l'aide au titre du nouvel objectif n° 4 des Fonds structurels. Cet instrument de la politique communautaire a le potentiel nécessaire pour faciliter la transition de l'industrie en aidant la main-d'œuvre à s'adapter aux nouvelles technologies et aux nouvelles pratiques de travail. Il est important

d'évaluer comment fonctionne ce programme afin de déterminer l'opportunité d'efforts accrus dans le cadre de ces initiatives.

- (viii) Il est important d'observer que les inégalités économiques au niveau régional sont également susceptibles de s'accroître par réaction aux politiques instaurées dans les régions les plus prospères de l'UE. Le CES rappelle à la Commission que la politique communautaire de la concurrence interdit aux États membres de fournir des aides déloyales à leurs industries nationales par le biais de subventions d'État et de mesures similaires, qui causent des distorsions de concurrence. Il est nécessaire de surveiller de très près toutes ces politiques afin de veiller à ce qu'elles ne portent pas préjudice aux perspectives économiques des entreprises et des régions d'autres États membres.
- (ix) Certaines indications témoignent de l'efficacité accrue des mesures structurelles de l'UE à la suite des réformes de 1988. Un trait saillant de ces réformes résidait dans l'accroissement du rôle de la Commission s'agissant de l'aide à la mise en œuvre des mesures de soutien au développement économique régional. Le CES estime que la Commission a toujours un rôle pivot jouer à cet égard, car elle est la seule qui soit en mesure d'envisager les conséquences des politiques communautaires sur la cohésion dans l'ensemble de l'Union. En outre, la Commission est la mieux placée pour évaluer les politiques et les actions qui contribuent le plus à la cohésion. Le CES considère comme essentiel que la Commission continue à assumer un rôle de coordination et, là où cela s'avère nécessaire, d'impulsion politique dans ce domaine.
- (x) S'agissant du développement ultérieur des instruments de la cohésion, il conviendrait de réserver une partie de l'aide des Fonds structurels à de grandes agglomérations au sein des régions d'objectifs 1 et 2. Dans une certaine mesure, la prospérité accrue de ces centres régionaux aura pour effet d'accroître le niveau d'activité dans l'ensemble de la région car la dynamique économique du centre se diffuse à l'environnement immédiat. Parallèlement, il convient néanmoins de s'assurer que cette aide n'engendrera pas un nouveau type de problème économique et social du fait de la surpopulation et des carences sociales induites par l'afflux dans les grandes agglomérations des personnes susceptibles d'être touchées par le chômage.
- (xi) Selon les dispositions actuellement en vigueur, les pays d'Europe centrale et orientale, dès leur adhésion à l'Union, deviendront éligibles et pourront prétendre à une aide au titre des Fonds structurels. Faute d'une augmentation substantielle des ressources communautaires, les revendications de ces pays ne pourront être satisfaites qu'en retirant des fonds à des régions qui bénéficient actuellement d'aide au titre des Fonds structurels, et ce en dépit du fait que nombre de ces

régions demeureront vraisemblablement défavorisées dans un avenir prévisible. En outre, l'on peut se demander si les Fonds structurels, dans l'état actuel des choses, sont véritablement l'instrument d'aide approprié pour répondre aux besoins spécifiques des PECO à leur adhésion. Le CES suggère dès lors que la Commission, en collaboration avec les États membres, examine la possibilité de concevoir des instruments de transition temporaires (et dégressifs) destinés plus particulièrement à promouvoir le développement économique et social des PECO sur la voie de l'adhésion et au-delà de celle-ci. Faute de quoi on risque de mettre en péril la cohésion économique et sociale au sein même des actuels États membres de l'UE en élargissant le domaine d'intervention des Fonds structurels et de freiner le resserrement de la cohésion entre les quatre futurs États membres probables et les États membres actuels.

- (xii) Compte tenu de la préoccupation inspirée par le fait que les procédures de convergence pourraient conduire à une aggravation des inégalités, le Comité économique et social soutient la proposition selon laquelle l'aide d'un Fonds de cohésion — révisé le cas échéant — devrait être maintenue au bénéfice des États membres «de cohésion» inéligibles au passage à la 3^e étape de l'union monétaire au 1^{er} janvier 1999 afin de les aider à satisfaire aux critères de convergence de Maastricht.
- (xiii) La prorogation du soutien financier au-delà du début de la 3^e étape de l'UEM peut s'avérer nécessaire pour les pays pour lesquels l'aide des Fonds structurels a joué un rôle capital en leur permettant de satisfaire aux critères de convergence. Elle nécessitera soit un amendement aux dispositions actuellement en vigueur du règlement relatif au Fonds de cohésion afin de faciliter le maintien de leur éligibilité, soit l'introduction d'un instrument financier supplémentaire axé sur leurs problèmes spécifiques.
- (xiv) Le Comité économique et social est préoccupé par le fait que l'efficacité des Fonds structurels peut être entravée, dans certains cas, par l'accent mis sur l'investissement d'infrastructure dans l'activité régionale déployée au sein des États membres. Étant donné que la finalité des fonds est de favoriser la cohésion économique et sociale en vue de créer des emplois durables, le Comité économique et social souligne l'importance de l'investissement productif ainsi que de la formation et de l'éducation de la main-d'œuvre en tant que priorités essentielles des dépenses au titre des Fonds structurels.
- (xv) Le présent avis a pour objet d'indiquer les défis auxquels les Fonds structurels européens doivent faire face. L'analyse fait apparaître notamment qu'il sera davantage fait recours aux instruments européens de politique régionale dans le contexte d'une Union élargie où l'Union économique et monétaire sera devenue une réalité. Compte tenu des défis à la cohésion auxquels sera confrontée l'UE, il est plus que souhaitable de procéder à

l'augmentation des ressources financières allouées aux Fonds structurels. À l'heure actuelle, ces Fonds représentent moins de 0,5 % du produit intérieur brut de l'UE. Il s'agit là d'une somme comparativement modeste compte tenu de l'ampleur des défis à relever et qui ne peut jouer dès lors qu'un rôle limité dans la promotion de la cohésion économique et sociale. Les chocs économiques externes, qui ont des effets pervers sur telle ou telle région, peuvent mettre en danger le développement économique de la région en question pour de nombreuses années. Selon les

dispositions actuellement en vigueur, les Fonds structurels ne peuvent aider ces régions qu'en recourant aux ressources très limitées qui sont disponibles dans le cadre des initiatives communautaires. Compte tenu de la nature dynamique des facteurs de la cohésion économique et sociale, le CES estime qu'il existe des arguments sérieux en faveur d'une augmentation de la capacité financière des Fonds structurels et d'un accroissement de la flexibilité et de la capacité de réaction dans la configuration de l'aide accordée au titre des Fonds structurels.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur les:

- «Communication de la Commission sur le développement des chemins de fer communautaires»;
- «Application de la directive 91/440/CEE — Nouvelles mesures pour le développement des chemins de fer»; et
- «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires»⁽¹⁾

(96/C 153/04)

Le 4 décembre 1995, le Conseil a décidé de consulter, conformément aux dispositions de l'article 75 du Traité instituant la Communauté européenne, le Comité économique et social sur la communication, l'application de directive et la proposition susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 14 février 1996 (rapporteur: M. Liverani).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à une large majorité et deux abstentions l'avis suivant.

1. Observations préliminaires

1.1. La directive 91/440/CEE⁽²⁾, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993, mais qui n'a pas encore été transposée, hélas, dans tous les États membres, a déjà introduit des nouveautés considérables dans l'organisa-

tion stratégique et les modèles de gestion des compagnies de chemins de fer de l'espace unique communautaire; même si la directive n'a pas atteint tous les objectifs qu'elle se proposait, on peut affirmer que des changements se produisent dans plusieurs États membres de l'Union.

1.2. Quatre ans plus tard, les principes établis d'une manière générale par la directive 91/440/CEE n'appartiennent toujours pas complètement au patrimoine culturel commun des compagnies nationales de chemin

⁽¹⁾ JO n° C 321 du 1. 12. 1995, p. 10.

⁽²⁾ JO n° C 225/90, p. 27; JO n° L 237 du 24. 8. 1991, p. 25.

de fer, dont il faut souligner ici le rôle essentiel dans la structure du transport européen et dans le transport intermodal. Les principes suivants ont notamment été affirmés:

- les chemins de fer sont des entreprises dotées d'une identité distincte par rapport aux objectifs de politique publique et sociale poursuivis par les États;
- la séparation, au moins comptable, a été introduite entre la gestion de l'infrastructure et la gestion des services commerciaux;
- l'assainissement de la situation financière des entreprises ferroviaires;
- l'accès aux infrastructures ferroviaires sera progressivement libéralisé et soumis à un droit d'accès, dont les règles seront établies d'une manière générale par les États; les trajets sont attribués par un organisme répartiteur des capacités d'infrastructure distinct ou non de l'entité gestionnaire.

1.3. Une directive qui ne fournissait donc qu'un cadre d'orientation a imprimé une certaine accélération au processus de mutation des entreprises ferroviaires, au point de modifier des structures juridiques et institutionnelles établies depuis des décennies.

1.4. L'impact immédiat sur la libéralisation prévu par la directive 91/440 était assez limité, conformément aux dispositions de l'article 10; en substance, la directive 91/440 n'autorisait l'accès généralisé à l'infrastructure ferroviaire qu'aux services de transport combiné internationaux de marchandises. Ainsi que la Commission le souligne elle-même, l'assainissement de la situation financière des entreprises demeure en grande partie non résolu. Par conséquent, certaines entreprises ont été contraintes, pour se moderniser, de s'endetter davantage sans intervention de l'État. Dans ces conditions, les entreprises ne sont pas en mesure d'assumer leur rôle en toute autonomie.

2. Initiatives en cours pour le développement des chemins de fer

2.1. Aujourd'hui l'évolution du contexte institutionnel due à une nouvelle accélération imprimée par l'action réglementaire de l'Union européenne relance le défi à un autre niveau encore.

2.2. La philosophie de la Commission européenne peut être ramenée succinctement à l'affirmation selon laquelle le prochain pas doit être la libéralisation de l'accès au réseau communautaire pour les services internationaux de transport de voyageurs, ainsi que pour les services internationaux et de cabotage pour le transport de marchandises et pour le transport combiné de marchandises. Ce nouveau pas permettrait, de l'avis de la Commission, d'accroître la compétitivité et d'encourager le développement du transport par rail, tout en tenant compte des difficultés qui se posent aux services nationaux de transport de voyageurs, ainsi que

d'améliorer les communications au niveau communautaire. Si cette affirmation reflète correctement la position de la Commission européenne, nous pouvons constater immédiatement qu'il s'agit d'une accélération du scénario de libéralisation de nature à imprimer un changement profond à la structure du marché qui s'était consolidée au cours des dernières décennies.

2.3. Attendre passivement les mutations, ou bien résister en campant sur la défense des positions existantes, implique, dans l'ensemble, que l'on renonce à jouer un rôle actif dans l'élaboration du nouveau scénario stratégique pour les transports; il est en effet évident que les opérateurs qui seront en mesure de déchiffrer les nouvelles tendances pourront anticiper les changements nécessaires, car ils prendront une part active à la transformation, et ne subiront donc pas les conséquences d'une modification induite de l'extérieur par le cadre institutionnel. S'agissant du segment ferroviaire proprement dit, le Comité rappelle à cet égard ses avis antérieurs et souligne la nécessité d'engager des actions destinées à améliorer la situation du secteur.

2.4. Le Comité économique et social a formulé un avis⁽¹⁾ sur les deux directives relatives aux chemins de fer: la directive 95/18 concernant les licences des entreprises ferroviaires, et la directive 95/19 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances de l'utilisation de l'infrastructure. Ces deux directives peuvent être considérées comme la mise en œuvre logiquement articulée de la philosophie déjà exprimée dans la directive 91/440 dans les limites définies par l'article 10 pour les opérateurs et les marchés susceptibles d'être touchés par la libéralisation. Dans cet avis, le Comité a mis en évidence le fait qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte de la situation existante et que les problèmes de transposition et d'application doivent être réglés en priorité dans l'intérêt du développement des transports ferroviaires. La mise en application par les États de ces deux directives constitue la prémisses nécessaire à la mise en place de l'accès aux infrastructures ferroviaires, par la création d'un marché des trajets horaires ouvert à la concurrence.

3. Observations générales

3.1. *Changements structurels et libéralisation*

3.1.1. Il n'est évidemment pas dit que la logique qui prévaut actuellement dans l'action de la Commission européenne sera ensuite transposée immédiatement dans la réalité, au travers d'une extension du champ d'application de la directive 91/440 par une modification de l'article 10. La nouvelle proposition de directive se fonde sur une extension de ce qui était déjà établi par l'article 10 de la directive 91/440. On établit essentiellement le principe de la libéralisation progressive pour les services internationaux de transport de voyageurs et pour l'ensemble des services de transport de marchandises.

(1) JO n° C 393/95, p. 56.

3.1.2. Les deux directives concernant les licences et la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire constituent deux mesures d'application rigoureuse de la directive 91/440; elles la complètent sans déborder de son champ d'application. Il ne fait toutefois aucun doute que l'on voit s'ébaucher un processus de libéralisation progressive du transport ferroviaire.

3.1.3. L'expérience acquise dans d'autres secteurs d'utilité publique montre cependant que, s'il est possible d'adopter un comportement dilatoire dans la mise en œuvre des processus de modernisation, la tendance est désormais acquise et, qu'ils soient du secteur public ou privé, les opérateurs qui s'enferment dans une attitude défensive risquent d'être pénalisés à moyen terme par rapport à leurs concurrents.

3.1.4. Les positions monopolistiques du secteur ferroviaire correspondent à une crise économique structurelle liée aux contraintes opérationnelles, qui ont toujours tenu de toute manière, d'une part, à l'harmonisation lacunaire au niveau technique (matériel roulant) et, d'autre part, à la nature du service public et à la difficulté qu'elle comporte dans la concurrence sur le marché face aux autres entreprises qui ne sont pas soumises aux contraintes identiques de service public. Dans d'autres cas — télécommunications ou énergie électrique —, les entreprises ont réussi à mieux gérer les mutations structurelles en dégagant un volume de bénéfices du marché considérablement plus attrayant que ne l'est la réalité des entreprises ferroviaires, qui sont encore largement tributaires de l'afflux des capitaux publics.

3.1.5. La Commission européenne reconnaît que la libéralisation des chemins de fer doit se faire par étapes, afin de tenir compte des particularités du secteur et de l'impact qu'elle aura sur le service public fourni par les entreprises ferroviaires sur la demande des États et des institutions publiques. Mais elle n'en doit pas moins, selon l'Union européenne, se poursuivre, fût-ce progressivement.

3.1.6. Après avoir reconnu formellement la nécessité d'une libéralisation progressive dans le secteur ferroviaire, la Commission européenne a toutefois donné un nouveau coup d'accélérateur au processus de déréglementation, sans avoir encore déterminé un parcours réellement apte à répondre à l'ensemble des besoins spécifiques du secteur, comme le demandent à juste titre les usagers et les forces sociales.

3.2. *L'impact sur les entreprises et sur les opérateurs*

3.2.1. Il peut en dériver de lourdes conséquences pour l'évolution stratégique des entreprises dans les prochaines années, eu égard à la transformation radicale que la directive 91/440 a déjà provoquée à elle seule dans l'organisation des compagnies européennes de chemins de fer et aux conséquences sur l'emploi.

3.2.2. La véritable clé de voûte des processus de libéralisation en cours dans l'espace économique européen est constituée par les règles d'accès aux infrastruc-

tures ferroviaires. Cette question est également étroitement liée au projet de développement du réseau ferroviaire à l'échelle transeuropéenne, qui prévoit la participation de capitaux privés dans le financement des investissements.

3.2.3. Cet élément, qui constitue une nouveauté par rapport à l'expérience des dernières décennies, comporte la définition de règles d'accès permettant, d'une part, le financement des projets par des privés et précisant, d'autre part, les modalités d'exploitation commerciale des réseaux par les entreprises ferroviaires.

3.3. *Le contexte économique et social de la libéralisation totale*

3.3.1. Le calendrier de la libéralisation totale de l'accès aux infrastructures ferroviaires est en cours de discussion, mais la conviction s'est répandue qu'un tel marché ne saurait être traité comme n'importe quel autre marché; cela risquerait d'avoir des effets négatifs sur la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport.

3.3.2. Le Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (Plan Delors) reflète une accélération de la prise de conscience que la création du marché unique nécessite une focalisation importante sur les investissements dans les réseaux transeuropéens, afin d'améliorer le potentiel de l'Union européenne en matière de concurrence: «La réalisation d'excellents réseaux dans l'Union tout entière et au-delà de ses frontières est une tâche essentielle, qui exigera un effort commun, massif et durable, des pouvoirs publics à tous les niveaux et des opérateurs privés...».

3.3.3. L'analyse de la Commission fait ressortir que le total des investissements directs nécessaires d'ici à 1999 pourrait atteindre 400 milliards d'ECU, dont 220 milliards dans les transports, 150 milliards dans les télécommunications et 13 milliards dans le transport de l'énergie. Il s'agit d'objectifs extrêmement ambitieux, leur réalisation nécessite l'activation de mécanismes, de procédures, de modalités financières innovatrices, permettant d'ébaucher une piste de mise en œuvre à la hauteur du défi.

3.3.4. Il est évident que la mobilisation d'un volume aussi important de ressources financières pour la réalisation de l'intégration des réseaux⁽¹⁾ dans l'espace économique européen implique une conscience claire des difficultés auxquelles il faut faire face. L'état des finances de la Communauté et des États membres ne laisse pratiquement pas de marge pour un accroissement du financement public au-delà de ce qui est déjà envisagé. L'investissement massif nécessaire dans certains domaines, notamment les infrastructures de transport, nécessitera de nouvelles formes de partenariat entre financement

(1) Cf. Avis CES sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative aux orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen des transports», JO n° C 397 du 31. 12. 1994, p. 23.

privé et financement public, sur la base d'une «ingénierie» financière englobant toutes les sources et formes de financement.

3.3.5. Le développement d'un réseau transeuropéen de transport ferroviaire implique nécessairement que soient définies des conditions standards pour l'harmonisation de l'exercice, de manière à favoriser la constitution d'un véritable marché des services ferroviaires ⁽¹⁾.

3.3.6. Le programme d'investissement pour le renforcement des lignes existantes et la réalisation de lignes nouvelles fait apparaître l'importance d'une stimulation de la coopération entre les chefs d'entreprise des industries européennes.

3.3.7. Au cours des dernières décennies, les chemins de fer ont pris la forme d'entreprises nationales, qui avaient souvent pour fonction de protéger les systèmes internes de fourniture industrielle, ce qui avait des répercussions négatives pour les consommateurs.

À l'heure actuelle, avec l'ouverture du marché européen et la globalisation de l'économie, il apparaît nécessaire de dépasser ces modèles d'organisation.

3.3.8. Dépasser les modèles d'organisation traditionnels dans la perspective d'une libéralisation — quoique progressive — des services ferroviaires communautaires oblige les gouvernements, les entreprises et les associations de travailleurs à faire face d'urgence à une montée des problèmes sociaux sur plusieurs fronts; c'est la raison pour laquelle il est absolument essentiel, tout en tenant compte des conséquences que cela aura sur les usagers-consommateurs du service — actuellement — public, de réussir à passer:

- d'une forte baisse de l'emploi, caractéristique de tout processus de modernisation des structures (processus déjà en cours en Europe, avec la perte de dizaines de milliers d'emplois);
- à la création ciblée de nouvelles possibilités d'emploi lors de la phase suivante — et souhaitable — de relance du système du transport sur rail;
- et à la reconversion du personnel en service, qui peut difficilement être mis en préretraite dans la conjoncture actuelle, étant donné la crise que connaissent les systèmes de prévoyance dans l'ensemble de l'Union.

3.4. Une Europe ferroviaire à plusieurs vitesses?

3.4.1. L'impact de la nouvelle proposition de directive est radical; elle donne en effet une accélération au calendrier et à l'extension du champ d'application de l'ouverture du marché ferroviaire. De la définition des principes de libéralisation, on passerait à la réalisation effective d'une vaste ouverture de l'accès des opérateurs commerciaux à l'infrastructure ferroviaire.

On voit donc se profiler une nouvelle réglementation communautaire, alors que les compagnies ferroviaires européennes n'ont pas encore assimilé l'innovation apportée par l'adoption de la directive 91/440 et des deux directives sur les licences et la répartition des capacités d'infrastructure.

3.4.2. Le processus de transposition de la directive 91/440 montre en effet que l'on risque d'assister à une divergence progressive des politiques nationales lors de la période délicate de la transposition des directives communautaires relatives aux chemins de fer, la situation étant d'autant plus critique que les nouvelles directives adoptées et celles qui sont en discussion relancent trop rapidement le problème face à une large marge d'autonomie des États membres.

3.4.3. On peut identifier grosso modo deux approches alternatives extrêmes, les autres États membres se situant au milieu. D'un côté se profile une position largement favorable au processus de libéralisation, qui va jusqu'à la préparation d'un projet de privatisation des chemins de fer prévoyant la fragmentation des entreprises commerciales et la création d'une concurrence, y compris dans la fourniture des services ferroviaires. De l'autre se dégage une position extrêmement prudente et circonspecte face à l'adoption de l'orientation communautaire en faveur de la libéralisation, au point qu'il n'est même pas question de la séparation des comptes entre le gérant du réseau et les entreprises commerciales. On observe ensuite une série d'approches intermédiaires, qui ne sont pas encore clairement définies.

3.4.4. Les différents parcours définis par les autorités nationales lors de la transposition des directives communautaires risquent d'entraîner une Europe ferroviaire à plusieurs vitesses.

3.4.5. Il est évident qu'il serait prématuré de tenter de définir l'impact de la libéralisation du secteur ferroviaire sur la compétitivité des entreprises opérant dans ce secteur, également parce que les effets les plus radicaux des innovations institutionnelles récentes se feront sentir dans les années à venir, avec l'application des directives sur les licences et sur la répartition des capacités d'infrastructure, ainsi que les décisions ultérieures qui s'annoncent pour l'avenir.

3.4.6. Au vu des faits, tout au moins jusqu'à aujourd'hui, l'approche communautaire en faveur d'une libéralisation n'a pas eu d'effet positif en termes de compétitivité du système ferroviaire par rapport aux autres modes concurrents.

3.4.7. Le début des années 90 est également marqué par une perte de marché en volume transporté, qui est particulièrement visible dans le transport ferroviaire des marchandises.

3.4.8. Si l'on n'enregistre pas encore, du point de vue du positionnement du marché, une inversion particulière de tendance par rapport à la situation des dernières décennies, il est toutefois indéniable que l'œuvre de réforme institutionnelle lancée par la Commission européenne a apporté des éléments innovateurs, tout au moins au niveau de l'organisation, dans la structure des entreprises ferroviaires, ce qui a entraîné une accélération de la redéfinition du rôle stratégique des chemins de fer.

⁽¹⁾ Cf. Avis CES sur la «Proposition du Conseil relative à l'interopérabilité du réseau européen de trains à grande vitesse», JO n° C 397 du 31. 12. 1994, p. 8.

4. Conclusions

4.1. Au vu des observations, considérations et analyses effectuées et correspondant aux jugements adoptés à l'unanimité par le Comité économique et social à l'occasion des avis rendus précédemment en matière de réforme du transport ferroviaire, on peut considérer que le moment est venu de ne poursuivre la libéralisation que si elle est dans la ligne d'un choix politique cohérent et harmonisé sur la réforme globale du secteur sous tous ses aspects (économiques, sociaux et organisationnels), et en particulier:

- l'autonomie de gestion;
- l'assainissement financier;
- la prise en compte de la problématique des coûts externes;
- le développement du transport intermodal;
- le développement de l'interopérabilité;
- la définition au niveau européen des exigences en matière de service public;
- l'harmonisation dans le domaine social, notamment en ce qui concerne les questions de l'emploi et des horaires de travail;
- la définition de normes et réglementations en matière de sécurité au niveau européen.

4.2. En ce qui concerne plus particulièrement la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440, le Comité économique et social, tout en approuvant et en reconnaissant la cohérence logique de cette proposition avec l'approche globale de la réforme des transports dans le marché unique et avec la nécessité d'augmenter la compétitivité du secteur ferroviaire, estime que l'harmonisation entre les différents États grâce à la mise en œuvre par les gouvernements des directives déjà adoptées et de celles qui attendent encore l'approbation définitive du Conseil des ministres faciliterait considérablement la réalisation des objectifs indiqués.

4.3. Le Comité invite la Commission à solliciter des échanges d'idées plus nombreux dans le cadre de la consultation des partenaires sociaux, afin de quantifier l'impact sur l'emploi de l'éventuelle adoption rapide de la directive ainsi modifiée, et d'éviter les conséquences sociales négatives qui devraient en résulter, au moyen d'un programme communautaire de soutien à définir en accord avec les forces sociales. Dans ce contexte, il demande également à la Commission de resserrer le calendrier de présentation de la communication relative au service public.

4.4. Enfin, le Comité se demande s'il ne serait pas utile, compte tenu de la problématique liée à la réforme du transport ferroviaire, de disposer d'un échancier de référence par analogie à celui adopté pour les télécommunications, la sidérurgie et d'autres secteurs aussi complexes.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications et à la garantie du service universel et de l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP)»⁽¹⁾

(96/C 153/05)

Le 20 septembre 1995, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 février 1996 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 29 février 1996) à la majorité et 4 abstentions.

1. Historique

1.1. La résolution du Conseil 93/C 213/01 du 22 juillet 1993 sur le réexamen de la situation du secteur des télécommunications et la nécessité de nouveaux développements sur ce marché soulignait l'intention de la Commission de préparer, avant le 1^{er} janvier 1996, les modifications du cadre légal communautaire nécessaires en vue de parvenir à une totale libéralisation de tous les services de téléphonie vocale avant le 1^{er} janvier 1998. Les États membres dont les réseaux sont les moins développés se voyaient accorder un délai supplémentaire de 5 ans maximum.

1.1.1. En outre, cette résolution considérait comme l'un des objectifs de la politique communautaire des télécommunications à long terme la libéralisation de tous les services publics de téléphonie vocale, dans le respect du service universel.

1.2. La résolution 94/C 48/01 du Conseil du 7 février 1994 sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications reconnaissait:

- a) le maintien et le développement d'un service de télécommunications universel garanti et fondé sur les principes d'universalité, d'égalité et de continuité, accessible à tous les utilisateurs, à un prix abordable, ce qui nécessiterait l'établissement de principes communs;
- b) la possibilité que ce service soit financé, si cela est justifié et sous réserve de l'approbation de l'autorité réglementaire nationale, au moyen de transferts internes, de redevances d'accès ou d'autres mécanismes tenant dûment compte des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité.

1.3. Le Comité a accueilli favorablement⁽²⁾ le plan d'action de la Commission intitulé «Vers la société de l'information: un plan d'action».

1.4. La résolution 94/C 379/03 du Conseil du 22 décembre 1994 relative aux principes et au calendrier de la libéralisation des infrastructures de télécommunications confirme la nécessité de libéraliser la fourniture d'infrastructures de télécommunications au 1^{er} janvier 1998, le cadre réglementaire requis devant être adopté à cet effet.

1.5. Dans la ligne de la Communication⁽³⁾ de la Commission du 25 janvier 1995, le Conseil a adopté la résolution 95/C 258/01 du 18 septembre 1995 sur la mise en place du futur cadre réglementaire des télécommunications, qui exige, entre autres, l'adoption des mesures législatives mentionnées, de manière, en priorité, à:

- maintenir et développer une offre minimale de services dans toute l'Union et définir des principes communs en matière de financement du service universel;
- élaborer un cadre commun pour l'interconnexion des réseaux et services.

1.6. La proposition de directive a pour objectif de garantir un accès libre aux réseaux et aux services et le droit pour les acteurs présents sur le marché d'obtenir l'interconnexion avec les réseaux et services d'autres acteurs lorsque cela peut raisonnablement se justifier.

1.6.1. Le cadre harmonisé d'interconnexion qui est proposé se caractérise par les éléments suivants:

- application des principes en vigueur en matière de fourniture d'un réseau ouvert, à savoir: transparence, objectivité et non-discrimination, conformément au principe de proportionnalité;

⁽²⁾ JO n° C 110 du 2. 5. 1995, p. 37.

⁽³⁾ Doc. COM(94) 682 final (Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble).

⁽¹⁾ JO n° C 313 du 24. 11. 1995, p. 7.

- priorité accordée aux négociations commerciales entre les parties qui se connectent, sous réserve de certaines conditions qui doivent être fixées *a priori* par les autorités réglementaires nationales de télécommunications;
- responsabilités précises des autorités réglementaires nationales de télécommunications, conformément au principe de subsidiarité, y compris mécanismes efficaces de règlement des conflits.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se réjouit que la Commission ait présenté une proposition développant les principes établis concernant la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) pour réglementer l'activité des différents acteurs du secteur des télécommunications, réseaux et services, dans le cadre de la libre concurrence en la matière qui sera instaurée à partir de 1998, suite à la libéralisation des services et des infrastructures de télécommunications.

2.1.1. Il y a lieu de s'assurer que les réglementations nationales divergeront le moins possible à partir d'un cadre commun établi au niveau européen; dans le cas contraire, des interprétations divergentes pourraient apparaître dans les différents États membres dans un domaine d'activités résolument transeuropéen.

2.1.2. Néanmoins, le Comité est préoccupé de constater une certaine ambiguïté dans la proposition de directive à l'examen, particulièrement en ce qui concerne la définition du caractère public des réseaux et des services.

2.1.3. On peut observer que certaines dispositions juxtaposent des aspects liés à l'interconnexion et à l'interopérabilité, d'une part, et des services qui ont un caractère universel, d'autre part. Il serait préférable de ne pas mêler deux domaines aussi différents. Ce croisement de caractéristiques apparaît à plusieurs reprises dans la proposition, introduisant des éléments susceptibles de créer à l'avenir des problèmes d'interprétation pratique pour les opérateurs.

2.1.4. C'est pourquoi le Comité est d'avis qu'il serait souhaitable que cette proposition de directive, étant donnée son extrême importance, soit plus claire, avec des définitions et des limites concrètes, et aussi plus systématique et plus logique dans sa structure.

2.1.5. Le Comité prend acte du processus de libéralisation des télécommunications dans l'Union européenne. Il souhaite que cette libéralisation soit à l'avenir fondée sur l'efficacité, la compétitivité, la solidarité, qu'elle respecte le «modèle social européen» et assure aux consommateurs une protection adéquate.

2.2. Applications des règles de concurrence

2.2.1. Pour ce qui est des dispositions visant à assurer aux agents économiques des conditions de concurrence loyale, le Comité ne souscrit pas à l'approche asymétrique

que adoptée tout au long de la proposition de la Commission.

2.2.2. Le Comité⁽¹⁾ a déjà déclaré que selon lui l'introduction de la concurrence rend d'autant plus nécessaire l'établissement des principes de concurrence loyale, notamment dans le domaine de l'interconnexion des réseaux.

2.2.3. Le Comité a déjà eu l'occasion de faire valoir que⁽²⁾:

«Pour garantir une concurrence loyale et la pleine application des règles de concurrence, il est primordial d'opérer une transition ordonnée des monopoles actuels à un système concurrentiel, et ce, qu'il s'agisse d'entreprises privées ou publiques, conformément à l'article 222 du Traité. Seul ce moyen permettra de supprimer une utilisation abusive du marché et d'éviter que les charges soient imposées aux seuls fournisseurs d'infrastructures. À cet égard, il est également important que les entreprises qui opèrent dans des secteurs protégés par un monopole (énergie, autres secteurs sous monopole local) n'assurent pas un financement croisé de leurs activités dans le domaine des télécommunications par des prélèvements effectués sur ces activités sous monopole. S'agissant de cet aspect, le Comité juge absolument indispensable d'instituer un mécanisme de contrôle. La détermination des conditions de réglementation selon des critères transparents, objectifs et non discriminatoires, doit être contraignante pour tous les futurs opérateurs, afin de préserver l'égalité des chances et le bon fonctionnement de la concurrence.»

2.2.4. La généralisation de la concurrence doit exclure toute limitation, de quelque ordre qu'elle soit, de l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs économiques qui ne soit pas justifiée par des critères objectifs, transparents, proportionnels et non discriminatoires liés à la disponibilité des ressources à partager.

2.2.5. Le Comité est d'avis que, sans préjudice des mesures de soutien pouvant être adoptées par la Commission pour les nouveaux opérateurs, les dispositions du cadre réglementaire des télécommunications doivent être équilibrées, non discriminatoires et préserver l'égalité des chances pour tous les agents économiques, y compris ceux qui opèrent déjà sur le marché.

2.2.6. Le Comité souhaite que la Commission propose des codes de conduite, où seront établis des paramètres objectifs en matière de concurrence loyale ou déloyale.

2.3. Le service universel

2.3.1. Le Comité réaffirme que: «l'objectif prioritaire devrait être, avant même de réaliser la libéralisation

⁽¹⁾ JO n° C 236 du 11. 9. 1995, p. 38; JO n° C 39 du 12. 2. 1996, p. 52.

⁽²⁾ JO n° C 301 du 13. 11. 1995, p. 24.

de l'ensemble des services de téléphonie vocale, la définition du service universel et la description de son étendue, de sa configuration et de son financement»⁽¹⁾.

2.3.2. Le Comité⁽²⁾ estime que «si la notion de service universel doit faire l'objet d'une définition, il serait nécessaire d'établir des liens entre les notions de "services de base" et de "service universel". Cela signifie que ce dernier doit être évolutif et suivre les développements technologiques». Il y a lieu par ailleurs de considérer le service universel comme un «concept social essentiel», d'où la nécessité de mettre en place les mécanismes nécessaires à sa sauvegarde.

2.3.3. À cet égard, le Comité⁽²⁾ a déjà fait observer que la sauvegarde, le développement et le financement d'un service universel de télécommunications sont des facteurs essentiels pour le futur développement de la Communauté. Par conséquent, les utilisateurs sont en droit d'attendre un service universel adapté à leurs besoins et susceptible d'évoluer ultérieurement avec le progrès technique.

2.3.4. Le Comité⁽³⁾ réitère que tous les utilisateurs doivent pouvoir bénéficier dans des conditions égales d'un accès équitable aux services modernes d'information et de télécommunications.

2.3.5. Il faudrait tenir compte de ce que la prestation de service universel devrait contribuer à la réalisation des objectifs de cohésion économique et sociale, d'une part, et d'égalité en termes de couverture territoriale de la Communauté, d'autre part.

2.3.6. Pour ce qui est du texte de la proposition faisant l'objet de la consultation, une plus grande clarté serait souhaitable en matière de service universel.

2.3.7. Le Comité regrette de n'avoir pu jusqu'à présent être d'accord avec la Commission en ce qui concerne l'extension du champ d'application du service universel.

2.3.8. L'on sait que la Commission est en train d'examiner la question de la définition du service universel et qu'une communication accompagnée de propositions y afférentes sera publiée au mois de mars, et le Comité se réserve de se prononcer sur la notion, le cadre et les limites dudit service à ce moment.

2.4. Caractère public des réseaux et des services

2.4.1. Le Comité est préoccupé de constater l'ambiguïté que présente la proposition à l'examen en ce qui concerne la définition du caractère public des réseaux et services.

2.4.2. Le qualificatif «public» devrait servir à établir un point de rupture dans une fourniture verticale de services (intégrée depuis les moyens physiques jusqu'à la prestation à l'utilisateur final).

2.4.3. La proposition devrait présenter une définition plus précise, tendant éventuellement à donner au terme «public» un caractère de finalité, comme par exemple:

- «Réseau public, que toute personne (physique ou morale) a le droit d'utiliser»;
- «Service public, auquel un droit d'accès à conditions égales doit être garanti à toute personne».

Avec des notions de ce type, un bien serait d'intérêt public de par sa disponibilité.

2.5. Organismes «puissants»

2.5.1. Le Comité est d'avis que la notion d'organismes «puissants» devrait être définie au niveau communautaire, compte tenu de la jurisprudence communautaire existante en la matière en ce qui concerne la concurrence.

2.5.2. Les caractéristiques de ces organismes, qui sont soumis à des obligations plus strictes que ceux qui ne méritent pas ce qualificatif, demeurent confuses. On pourrait imaginer divers critères pour trancher cette question: chiffre d'affaires, impact sur l'économie du pays, critères techniques de couverture géographique, de couverture démographique, d'éventail de services, etc.

2.5.3. En tout état de cause, cette ambiguïté est excessive, étant donné que cette classification n'est pas statique, mais peut varier dans le temps ou simplement en fonction des accords d'interconnexion que ces organismes peuvent conclure. Cela peut entraîner des situations instables ou contradictoires dans les contrats, dans le cas, par exemple, où un organisme négocie en tant que «non puissant» des accords qui le font devenir «puissant», les obligations entraînées par ce nouveau statut pouvant le faire retomber dans sa condition précédente.

2.5.4. L'article 17 de la proposition ouvre la possibilité de donner un caractère national à la qualité d'«organisme puissant», qui pourrait donc varier d'un État membre à l'autre, et occasionner des distorsions de concurrence.

2.6. Autorités réglementaires nationales

2.6.1. Divers aspects de la proposition de directive à l'examen se fondent sur la présomption qu'il existe des organismes nationaux qui se soumettent à l'autorité supérieure de la Commission. L'impact que pourrait avoir la création d'un organisme régulateur européen n'est cependant pas envisagé, et il y aurait lieu de se pencher sur cette éventualité.

⁽¹⁾ JO n° C 110 du 2. 5. 1995, p. 37; JO n° C 127 du 7. 5. 1994; JO n° C 34 du 2. 2. 1994.

⁽²⁾ JO n° C 110 du 2. 5. 1995, p. 37.

⁽³⁾ JO n° C 301 du 13. 11. 1995, p. 24.

2.6.2. Pour ce qui est du principe de subsidiarité, la proposition devrait prévoir des compétences assumées par la Commission dans des situations déterminées. Autrement dit, il devrait exister au niveau européen, une Haute Autorité chargée de traiter les réclamations des opérateurs.

2.6.3. Il peut exister des lacunes concernant l'application des dispositions réglementaires dans les procédures de règlement des litiges, si elles n'ont qu'un caractère volontaire. Des critères devraient donc être fixés pour définir une procédure objective et de caractère contraignant.

2.6.4. Le Comité espère voir créer dans tous les États membres des Autorités nationales réglementaires (ANR), en tant qu'entités indépendantes des organismes de télécommunications.

2.7. Réseaux de télécommunications

2.7.1. La proposition de directive à l'examen présente une vision un peu trop simpliste de ce que sont les réseaux de télécommunications. Les réseaux ne sont plus des entités physiques, mais virtuelles, et les canaux par lesquels circule l'information passent par divers fournisseurs, sans solution de continuité. Dans ce contexte, il s'avère très délicat d'évaluer les coûts, et la proposition devrait peut-être énumérer quelques critères en matière de rationalité, et surtout d'homogénéité entre fournisseurs.

2.7.2. Les obligations d'interconnexion devraient être identifiées avec soin, sinon elles pourraient devenir un véritable labyrinthe, et partant, décourager l'entrée de nouveaux acteurs dans le secteur, ce qui limiterait par conséquent le développement d'un cadre totalement concurrentiel. C'est pourquoi il est capital, dans l'intérêt du public, de préserver le principe de l'interopérabilité de bout en bout.

3. Observations particulières

3.1. Article 5 (*Interconnexion et contributions au service universel*)

3.1.1. L'article 5 décrit les formules de répartition des coûts découlant des obligations de service universel attachées à certains services.

3.1.2. Le premier paragraphe de cet article 5 limite les possibilités de financement aux réseaux et aux services de la catégorie 1 de l'annexe I (téléphonie), cette limitation semble arbitraire.

3.1.3. Il est quelque peu paradoxal que tandis que le service universel impose des coûts à tout organisme, ces coûts ne peuvent être partagés qu'avec des organismes qui exploitent des réseaux publics. Il serait donc souhaitable d'élargir le champ d'application de la proposition afin d'y inclure tous les acteurs fournisseurs de réseaux.

3.1.4. Le Comité estime qu'il existe d'autres facteurs à prendre en considération, tels que les avantages en matière d'investissement, de disponibilité d'équipements, ainsi que les avantages commerciaux résultant du fait d'être un exploitant chargé de la prestation de

service universel. L'ubiquité procure également certains avantages, en termes de chiffre d'affaires (gros investissements rentabilisés, faible coût marginal, etc.), de contact avec la clientèle, ainsi que le fait d'être une marque connue partout sans avoir à investir dans la publicité. Même s'il est difficile d'évaluer financièrement ces avantages, une telle entreprise devrait être tentée.

3.2. Article 6 (*Exigences de non-discrimination et de transparence*)

3.2.1. L'article 6 précise les exigences de non-discrimination et de transparence en matière d'interconnexion aux réseaux et services fournis par des organismes «puissants» sur le marché.

3.2.2. Il conviendrait de trouver une formulation de cet article 6 qui associe les concepts de qualité et de prix, pour parvenir à des offres similaires et comparables entre la fourniture par un organisme de ses propres services et de services fournis à d'autres acteurs.

3.2.3. Le Comité estime qu'il faut soutenir le respect des principes de non-discrimination et de transparence ainsi que leur application à tous les acteurs du marché sur un pied d'égalité, sans exclusion.

3.2.3.1. En particulier, la réglementation en matière d'interconnexion doit s'appliquer partout où elle a lieu, indépendamment de la qualité du fournisseur de ce service.

3.2.4. Le Comité estime nécessaire de définir «l'information stratégique», dès lors qu'il s'agit d'un point sur lequel il sera très difficile de parvenir à un accord entre toutes les parties. En tout état de cause, il faut appliquer les mesures qui s'avèrent nécessaires pour garantir la transparence sans pour autant compromettre la confidentialité ni le secret des activités commerciales.

3.2.4.1. Le Comité considère que l'obligation suggérée de fournir des informations financières détaillées est contraire à certains aspects du principe de confidentialité. Par conséquent, il est d'avis que cette obligation devrait se limiter aux litiges pouvant survenir au niveau communautaire.

3.3. Article 7 (*Principes de tarification de l'interconnexion et systèmes de comptabilisation des coûts*)

3.3.1. L'article 7 est un élément important de la proposition en ce qu'il définit les principes que devront observer les organismes qui sont «puissants» sur le marché lors de la fixation des redevances d'interconnexion.

3.3.2. L'obligation de tenir une comptabilité transparente des coûts et des redevances d'interconnexion déterminées en fonction des coûts devrait être étendue à tous les organismes exploitant les réseaux publics de télécommunications. Il semble arbitraire de la limiter aux organismes «puissants», cette notion restant encore à définir.

3.3.3. Dans le deuxième paragraphe, il y aurait lieu de nuancer le texte concernant l'existence de ressources partagées, l'infrastructure utilisée pour fournir divers services, soit conjointement (équipement commun), soit en différé (équipement mobile). Il peut s'avérer difficile d'estimer le coût induit par une fourniture de services à une nouvelle connexion, et pour exploiter celle-ci. Aussi, les modalités de preuve des coûts devraient être souples et adaptables en fonction des situations particulières qui se présentent.

3.3.4. Concernant le paragraphe 3, il faudrait souligner que le détail et la ventilation des redevances devraient toujours obéir au critère de rationalité, sans que ne soit jamais imposé un niveau de détail qui entraîne un coût supplémentaire (équipements, administration et bureaucratie) disproportionné. Les niveaux de détail exigibles devraient être homogènes et comparables pour tous les agents économiques.

3.3.4.1. Ceci est vital pour l'assainissement des marchés des télécommunications et pour le respect de l'esprit de la proposition de directive à l'examen.

3.4. Article 8 (*Séparation comptable et comptes financiers*)

3.4.1. Aux termes de l'article 8, les exigences de séparation comptable s'appliquent aux organismes verticalement intégrés et «puissants» sur le marché ou qui jouissent de droits spéciaux ou exclusifs dans d'autres secteurs (autres que les télécommunications), pour éviter les subventions croisées déloyales d'une activité à l'autre.

3.4.2. La séparation comptable, dès lors qu'elle est exigible, doit s'appliquer de la même façon à tous les acteurs, indépendamment de leurs parts de marché.

3.5. Article 9 (*Responsabilités générales des autorités réglementaires nationales*)

3.5.1. Le Comité estime qu'il n'est pas justifié que les autorités réglementaires nationales puissent déterminer les exigences techniques; il suffirait peut-être qu'elles garantissent la qualité et le respect des critères d'homologation et d'interopérabilité.

3.5.2. En tout état de cause, l'interconnexion doit se baser dans toute la mesure du possible sur des négociations commerciales, l'autorité nationale de réglementation ne devant intervenir qu'à la demande justifiée d'une des parties.

3.6. Article 10 (*Exigences essentielles*)

3.6.1. L'article 10 traite des exigences essentielles applicables aux accords d'interconnexion: sécurité de fonctionnement du réseau, maintien de l'intégrité du réseau, interopérabilité des services et protection des données.

3.6.2. Concernant la sécurité de fonctionnement du réseau, la formulation de la proposition à l'examen est insuffisante, et devrait introduire la définition de critères rationnels en matière de capacité de survie en situation d'urgence, et exiger la fourniture des moyens nécessaires pour les satisfaire.

3.6.3. Des critères clairs, objectifs et mesurables qui puissent justifier un dédommagement financier devraient être établis. Ces critères doivent permettre au fournisseur de choisir la meilleure manière de les satisfaire à un coût raisonnable justifié par le risque de rupture de contrat.

3.6.4. En ce qui concerne l'intégrité du réseau, là encore le texte est ambigu pour ce qui est des limites que les critères d'intégrité peuvent imposer à la négociation de conditions d'interconnexion. Garantir l'intégrité doit être la priorité et les conditions d'interconnexion devraient se conformer à cette priorité. Une négociation peut s'avérer impossible si l'une des parties impose des conditions incompatibles avec la garantie de l'intégrité.

3.6.5. En ce qui concerne l'interopérabilité, il faudrait mentionner la possibilité de se référer à des organismes publics d'homologation dont l'avis favorable serait une condition préalable et nécessaire. Cela vaudrait également pour des services faisant l'objet d'un accord international.

3.7. Article 12 (*Numérotation*)

3.7.1. Le Comité estime que la portabilité des numéros est une question importante, car sans elle, l'utilisateur verrait sa possibilité de changer de fournisseur compromise.

3.7.2. Les procédures d'attribution des numéros et des séries de numéros devront être transparentes, équitables et être mises en œuvre au moment opportun, cette attribution devant se faire de manière objective, transparente et non discriminatoire.

3.7.3. Le Comité estime avec la Commission qu'il est nécessaire de créer un espace européen de numérotation pour faciliter l'établissement et l'utilisation de services de téléphonie vocale à l'échelle européenne, y compris les numéros verts et les numéros gratuits.

3.7.4. Toutefois, la Commission devrait réaliser une étude rapide quant à la manière de mettre cela en pratique sur le plan technique, ainsi que sur les délais et les coûts que cela suppose.

3.8. Annexe I (*Réseaux publics des télécommunications et services publics des télécommunications spécifiques*)

3.8.1. Trop de détails sont fournis sur le réseau téléphonique public fixe. Tout d'abord, en raison des observations déjà formulées à propos de la numérisation et de la multiplexation de l'infrastructure physique. Ensuite en raison de la mention de services de télécopie et de modem, qui aurait peut-être mieux trouvé sa place dans le paragraphe consacré au «service téléphonique public fixe».

3.8.2. La définition des lignes louées entre dans des considérations peu habituelles comme la possibilité

d'une utilisation souple de la largeur de bande et de contrôle de l'acheminement et de la gestion. La définition plus neutre de la première phrase aurait probablement suffi à caractériser ce type de lignes.

3.8.3. Il conviendrait également de revoir la définition du «réseau téléphonique public mobile», car s'il est vrai qu'un des points de terminaison du réseau n'a pas de position fixe, l'autre bout du réseau n'est pas spécifié, ce qui peut entraîner une confusion avec la définition du «réseau téléphonique public fixe» avec lequel il peut être en partie connecté et avec lequel, dans tous les cas, il doit être interopérable.

3.9. *Annexe II (Organismes ayant des droits et des obligations d'interconnexion réciproque visant à garantir des services à l'échelle européenne)*

3.9.1. En matière de réseau local, qui constitue une grande partie de l'investissement, les coûts fixes représentent un élément déterminant. Ces coûts fixes sont insuffisamment couverts par les recettes correspondantes (abonnement mensuel) mais ils sont compensés par les rentrées liées à l'utilisation du réseau (en particulier les communications interurbaines). Cette situation est acceptable en régime de monopole, mais non dans un système de concurrence.

3.9.2. Le Comité considère que tant qu'il n'aura pas été procédé à un rééquilibrage des tarifs, il est nécessaire, également, de permettre à l'ensemble des opérateurs historiques (exploitants de réseau câblé) qui ne peuvent pas couvrir leurs coûts fixes par les abonnements de le faire par le biais des recettes liées à l'utilisation.

3.9.2.1. Dans le cas contraire, on arriverait de fait à ce que seuls les abonnés des opérateurs fonctionnant sur

les réseaux fixes (en majorité résidentiels) paieraient les coûts fixes locaux, prenant en charge par la même occasion une partie des frais incombant aux abonnés d'autres opérateurs interconnectés, qui ne supporteraient pas quant à eux ces coûts fixes.

3.10. *Annexe IV (Liste des éléments et sous-éléments des redevances générales d'interconnexion)*

3.10.1. L'annexe IV traite à titre indicatif et non exhaustif d'éléments des redevances d'interconnexion.

3.10.2. Tout en admettant le caractère indicatif de cette partie, une présentation partant d'une vision statique du réseau ou des réseaux qui sont interconnectés ne semble pas appropriée. Il suffirait peut-être d'ajouter une interface et de faire payer l'utilisation, comme il est dit dans cette annexe, mais il se peut aussi que la conclusion d'un accord d'interconnexion implique qu'un des réseaux, ou les deux, doive apporter des changements pour s'adapter, ce qui entraîne des coûts d'investissements. L'interconnexion n'est pas neutre: il faudra prévoir des formules visant à répartir raisonnablement les coûts et les risques, et à garantir une utilisation appropriée sur une période de temps suffisante.

3.10.3. Il sera difficile d'harmoniser les investissements dans des réseaux consentis dans le cadre de stratégies commerciales, avec ceux découlant de l'obligation de conclure des accords d'interconnexion avec d'autres réseaux. Les autorités réglementaires nationales devraient jouer un rôle d'arbitre en cas de désaccord entre les parties.

Fait à Bruxelles, le 29 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance»

(96/C 153/06)

Le 29 mars 1995, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 (3) de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur la «Politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance».

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 février 1996 (rapporteur: M. Sklavounos).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à la majorité et une voix contre l'avis suivant.

1. Introduction: objectif de l'avis

Dans le cadre du présent avis, la notion de politique culturelle à destination de l'enfance est largement fondée (voir paragraphe 2.1), sans qu'elle puisse leur être totalement assimilée, sur les travaux que le Comité poursuit à propos des mesures de l'UE relevant, *stricto sensu*, du domaine social, de celui du marché du travail ou de celui de l'éducation et de la formation. Cette politique est destinée aux enfants, concept qui, selon la définition de l'ONU, englobe tous les jeunes jusqu'à 18 ans mais, dans le présent avis, vise essentiellement une catégorie moins âgée, dont le développement culturel est fortement influencé par les modèles de comportement parentaux et sociaux. L'avis considère que la vie familiale, la scolarité, les loisirs et les divertissements, ainsi que les services de garderie, sont autant de facettes essentielles de cette maturation. L'avis formule des jugements de valeur concernant les droits de l'enfant, son éducation et son exploitation (voir paragraphe 2.7), mais ne porte pas d'appréciation sur la famille en tant que telle, ni n'en donne de définition rigide. Enfin, l'avis est axé sur une politique culturelle à destination de l'enfance qui, pour être européenne, ne tombe pas dans l'«eurocentrisme» mais s'appuie sur d'amples bases, multiculturelles, multitechniques et multilingues.

Le langage étant le vecteur privilégié de toute politique culturelle, il convient de déployer des efforts cohérents pour améliorer la connaissance de la langue maternelle et la faire estimer davantage, ainsi que pour éveiller le goût des langues étrangères et susciter l'intérêt à leur égard. La promotion d'une politique culturelle à destination de l'enfance fournirait un cadre approprié à cet effet.

1.1. Le présent avis a pour objectif:

- de souligner la nécessité pour les États membres d'accorder une attention particulière à l'épanouissement et à l'éducation culturels des jeunes générations, de façon à parer au danger de désaffection ou de nivellement pesant sur la culture comme aux risques de chauvinisme culturel qui constituent le substrat du fanatisme et de l'extrémisme;
- de mettre en relief le besoin impératif d'une mobilisation et d'une collaboration générales à tous les niveaux (entre États membres, ministres compétents, acteurs culturels de dimension nationale ou locale, municipalités, organismes non gouvernementaux, mouvements de jeunesse, organisations confessionnelles, politiques et sociales), afin de fournir une éducation culturelle de qualité au niveau local, d'une part, et de stimuler et renforcer la mise en place des conditions et des ressources qui permettront d'approfondir et d'élargir la communication culturelle entre les jeunes générations en Europe, d'autre part;
- de faire ressortir la nécessité urgente d'une coopération à l'échelle de l'Europe dans son ensemble pour combattre le racisme et la xénophobie, et pour favoriser chez les jeunes Européens une attitude d'ouverture et de respect des différences;
- de démontrer que dans l'éventail des mesures et des politiques en vigueur dans le domaine de la culture en général, il est possible d'encourager de nouvelles activités qui répondront aux exigences culturelles impérieuses des enfants européens.

Ainsi, on peut imaginer que la pratique du jumelage ne soit plus limitée aux villes mais s'étende aux établissements d'enseignement, aux chorales d'enfants ou aux mouvements de jeunesse.

Dans le cadre de manifestations consacrées, telles que les «capitales culturelles» ou les «mois culturels», il conviendrait de mettre tout particulièrement l'accent sur les aspects de la culture qui intéressent l'enfance européenne, comme la télévision, le cinéma et le livre pour enfants.

1.2. La politique actuelle du livre et de la traduction peut être élargie au livre pour enfants bon marché et de qualité, à ses conditions d'accès et à sa diffusion à grande échelle.

1.3. L'annexe 2 du Livre blanc sur l'éducation et la formation énumère des exemples de programmes communautaires touchant au développement de la culture chez les jeunes. Tout en soutenant ces initiatives, le Comité soulève la question de savoir si elles ont une ampleur et une portée suffisantes pour combattre le puissant sentiment d'exclusion que les jeunes éprouvent à l'égard de l'Union européenne.

2. Observations générales et nécessité d'une politique culturelle à destination de l'enfance

2.1. Plusieurs avis précédents du CES, notamment l'avis et le supplément d'avis sur la relance de l'action culturelle⁽¹⁾, forment le socle général du présent avis. Dans ces travaux antérieurs, le Comité s'est appuyé sur la définition de l'UNESCO selon laquelle «la culture peut être ... considérée comme l'ensemble des facteurs d'ordre spirituel, matériel, intellectuel et sensible qui caractérisent une société ou un groupe social»⁽²⁾. Le Comité enchaînait en affirmant que:

«La culture est considérée comme un enrichissement dynamique et évolutif de la vie quotidienne. La dimension communautaire peut et doit continuer à contribuer de façon déterminante à ce processus, non pas en forgeant une identité artificielle, mais en cultivant une harmonie qui permet aux particularismes de s'épanouir, en intensifiant les contacts, les comparaisons et les brassages, en soulignant aussi bien les différentes traditions culturelles que les principes d'unité et de compréhension mutuelle, et en contribuant à l'élimination des préjugés réciproques. Le "modèle culturel" européen n'est pas unique et constitue encore moins un "creuset". Il s'agit plutôt d'un pluralisme culturel, ethnique et hétérogène dont l'ensemble enrichit chaque culture individuelle. Le "modèle culturel" européen sert, non pas de "forteresse", mais bien davantage de tremplin pour accéder à d'autres cultures de la Communauté et du monde entier.»⁽³⁾

2.2. Une politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance devrait être conçue elle aussi comme un «tremplin» ouvrant à la diversité culturelle et à des valeurs partagées. À l'instar d'un orchestre ou d'un chœur, elle se doit de rechercher l'harmonie et non l'uniformité. Il lui faut donner une résonance aux différentes «voix» dont elle se compose et les mettre en consonance au lieu de les étouffer. Elle doit jouer le rôle de l'aiguillon qui stimule à l'excellence et à l'enthousiasme plutôt que d'en être l'éteignoir. Cette politique devrait

s'appuyer dans une large mesure sur l'encouragement et le soutien à apporter, dans l'ensemble de l'Union européenne, à la promotion des activités culturelles destinées à l'enfance en vue d'étoffer leur dimension «spirituelle, matérielle, intellectuelle et sensible».

2.3. L'article 128 du Traité peut corroborer cette démarche:

«1. La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun.

2. L'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et à compléter leur action...»

2.4. Les mesures politiques proposées dans le présent avis intéressent donc l'Union européenne et les organisations internationales, ainsi que les États membres de l'Union européenne. Outre le monde éducatif et la famille, elles concernent les entreprises qui s'occupent des apprentissages ludiques, des délassements, des divertissements, des loisirs et de la culture destinés aux enfants sur le plan local, régional, national, européen et mondial. Elles sont également applicables à l'échelon des organisations (sans but lucratif) à caractère européen et national et des organisations non gouvernementales.

2.5. L'exploitation appropriée des possibilités ouvertes par la politique européenne actuelle en faveur de la culture, de la jeunesse ainsi que du sport et de l'éducation permettrait de franchir un pas sur la voie de la politique proposée par le présent avis, en concrétisant immédiatement certaines mesures d'une manière réaliste sans mettre en jeu un volume important de ressources nouvelles.

2.6. La politique culturelle à l'intention de l'enfance qu'il convient de définir et de mettre en œuvre doit également intégrer, en évitant de formuler des jugements de valeur, les données objectives de l'évolution de la famille européenne, marquée par l'augmentation du nombre de divorces, de très jeunes parents et de familles monoparentales, ainsi que par la tendance de plus en plus prononcée des parents à ne pas prodiguer suffisamment de soins et d'attention à leur progéniture.

2.7. D'un point de vue éthique, une politique s'impose toutefois pour plusieurs raisons:

- les mauvais traitements infligés à grande échelle aux enfants (séviçes physiques, psychologiques, sexuels, avec la prostitution d'enfants et leur utilisation à des fins pornographiques);
- l'augmentation de la criminalité et de la délinquance juvéniles; l'incapacité de la société à lutter efficace-

⁽¹⁾ JO n° C 175 du 4. 7. 1988 et JO n° C 62 du 26. 3. 1990.

⁽²⁾ JO n° C 62 du 26. 3. 1990, paragraphe 1.4.1.

⁽³⁾ JO n° C 62 du 26. 3. 1990, paragraphe 1.4.2.

ment contre le fléau grandissant de la drogue, en particulier sur le terrain de la jeunesse et la propagation sans cesse croissante de l'usage des narcotiques, dans des classes d'âge de plus en plus jeunes⁽¹⁾;

- le travail des enfants et leur exploitation;
- l'incapacité à mettre en œuvre les décisions des Nations unies sur les droits de l'enfant et les propositions du Forum européen des droits de l'enfant;
- l'importance des taux de chômage et de pauvreté touchant la nouvelle génération;
- le pourcentage élevé de familles européennes qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté et ne disposent par conséquent que de moyens limités pour accéder à la vie culturelle et offrir à leurs enfants l'accès aux biens culturels, des divertissements de qualité et des loisirs enrichissants sur le plan intellectuel;
- la part très restreinte des revenus des ménages qui est affectée aux dépenses d'ordre culturel;
- la pénurie, dans les grandes villes comme dans les zones rurales européennes, d'équipements permettant aux jeunes de pratiquer le sport, de faire de l'exercice, de se divertir, de s'adonner à des activités créatives pour profiter de leurs loisirs;
- le rôle de compagne de tous les instants (un nombre significatifs d'enfants de plus de cinq ans disposent d'un poste de télévision dans leur chambre) dévolu actuellement à la télévision (dans la plupart des cas, une télévision commerciale) qui fait souvent office d'éducatrice et de gardienne de la génération européenne montante, alors même que la qualité des programmes, de la publicité et des vidéos qui lui sont destinés se dégrade;
- le climat de méfiance qui s'est développé et installé chez les jeunes à l'égard des institutions démocratiques et sociales traditionnelles du continent;
- la montée du racisme, de la xénophobie et du néofascisme en Europe, en particulier chez les jeunes, qui est le signe avant-coureur de tensions raciales et religieuses persistantes en Europe, où ces phénomènes s'accompagnent de la constitution de groupes et de mouvements politiques extrémistes;
- l'aggravation de la crise de l'institution scolaire publique qui se traduit dans divers pays d'Europe soit par une hausse du nombre de jeunes quittant l'enseignement primaire et secondaire sans avoir acquis de qualification, soit par une baisse, dûment constatée, des performances de lecture et d'arithmétique, la multiplication du nombre des élèves du primaire et du secondaire exclus des établissements scolaires et d'enfants de moins de 10 ans à la charge de la communauté.

2.8. Une politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance doit également être attentive aux données suivantes:

- il convient que l'enfant puisse parvenir à un développement et à un épanouissement personnels qui l'ouvrent à la société;

— les orientations fondamentales du comportement individuel et collectif positif peuvent être développées durant l'enfance; c'est durant cette période que prennent corps la créativité, l'esprit de coopération, la sociabilité, les éléments constitutifs de la formation et du développement de l'homme et du citoyen apte à communiquer;

— c'est également chez l'enfant qu'il convient d'ancrer les fondements d'une personnalité ouverte à la démocratie et au dialogue que sont la perception du caractère naturel de la pluralité ethnique et de l'utilité des différences, tant de tempéraments que de cultures, la tolérance et la valorisation de la diversité;

— la persévérance, la ténacité, la perspicacité, la capacité de concentration, l'ardeur à la tâche et l'amour du travail, qui détermineront le profil de base du travailleur productif de demain s'inculquent et s'épanouissent dès le plus jeune âge;

— l'enfance est également la période privilégiée pour faire germer et croître la soif d'apprendre, le goût de la connaissance et de la beauté, au service d'une culture vouée tout au long de la vie au bien mais aussi au beau;

— l'inclination à une hygiène de vie naturelle, à l'exercice et au sport et les habitudes de vie saines s'acquièrent aisément durant l'enfance;

— l'enfance est également portée à l'éveil de l'amour et du respect pour la nature et l'espèce humaine, qui constituent le substrat d'une personnalité épanouie.

2.8.1. Toutes ces aptitudes peuvent être créées et confortées au niveau européen par de multiples biais: le conte et la littérature de jeunesse, la contribution substantielle et réjouissante que peuvent apporter les enfants des minorités ethniques, qui sont partie intégrante du développement culturel multiethnique de l'Europe, le cinéma, la télévision et le théâtre destinés à l'enfance, ainsi qu'une nouvelle politique de sport scolaire ainsi que d'insertion sociale et de formation culturelle de la nouvelle génération d'Européens.

2.8.2. Le Comité considère que la définition et la mise en œuvre d'une telle politique constituent un investissement productif qui aura un effet durable sur le développement économique et social de l'UE et qui contribuera à la cohésion et à la compétitivité de la société européenne. De l'avis du Comité, toute réticence ou tout retard à investir dans ce domaine se paieront cher.

2.9. La définition et la mise en œuvre d'une politique culturelle générale à l'intention des enfants européens s'avèrent d'autant plus indispensables que les mesures prises jusqu'à présent ne constituent pas une politique.

⁽¹⁾ JO n° C 102 du 24. 4. 1995.

3. Propositions générales

Les milieux et les acteurs qui influencent et façonnent les aspects quotidiens de la vie culturelle et les valeurs culturelles de la nouvelle génération sont:

- la famille;
- l'éducation;
- les médias d'information et de divertissement;
- les grands modes et types d'occupation des loisirs (sports, jeux de toutes sortes, apprentissages artistiques, tourisme culturel, etc.);
- les principaux canaux d'initiation et d'accès des jeunes Européens à la création et à la recherche en matière de culture, qu'elle soit traditionnelle ou contemporaine; l'éducation culturelle et artistique;
- les schémas et modèles essentiels de comportement des adultes dans leurs rapports, l'exercice de leurs responsabilités, leurs relations interpersonnelles et le fonctionnement de la société et de l'État;
- les valeurs qu'une société estime devoir transmettre à sa postérité et la façon dont elle s'efforce de les inculquer à la génération montante en s'appuyant sur sa structure et ses institutions;
- les organisations de jeunesse, qu'elles soient sociales, politiques ou religieuses, de dimension nationale ou européenne, et la ligne qu'elles suivent.

Il est clair qu'une action politique s'impose à tous ces niveaux.

3.1. La famille

3.1.1. La famille européenne traverse une crise aiguë mais n'en occupe pas moins la première place dans le classement des valeurs et jugements de valeurs de la jeunesse européenne.

3.1.2. L'année 1994, proclamée Année de la famille, a fourni à l'Union européenne et à ses différentes institutions l'occasion de se pencher sur l'institution familiale.

3.1.3. Il s'impose de procéder à une évaluation de l'Année de la famille pour vérifier si les conclusions et les propositions formulées par les différents forums de discussion et les institutions de l'Union ont été exploitées.

3.1.4. Il faut mettre tout en œuvre pour soutenir des acteurs comme la COFACE. Pour devenir le véritable porte-parole de la famille européenne vis-à-vis des

institutions européennes, la COFACE doit fonctionner dans chaque État membre de l'Union.

3.1.5. La priorité doit être accordée à la mise en œuvre des politiques touchant l'enfance. Il conviendra de tenir compte des conclusions dégagées par les groupes de travail lors de la rencontre tenue les 1^{er}, 2 et 3 décembre 1994 à Madrid à l'occasion de l'Année internationale de la famille:

- groupe de travail sur la participation des enfants à la vie familiale et sociale;
- politique en faveur de la famille et des intérêts de l'enfant;
- études sur la question des mutations culturelles et de leurs conséquences pour les enfants et leurs parents, ainsi que sur la publicité télévisée (images de l'enfant).

3.1.6. De même, il conviendra de prendre en compte les résultats des travaux des commissions d'orientation qui ont été constituées par le Conseil de l'Europe à l'occasion de l'Année de la famille, et qui concernent en particulier les enfants européens, notamment:

- la commission de l'éducation;
- la commission pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse;
- la commission des médias;
- la commission des droits de l'homme;
- la commission des problèmes de criminalité.

3.2. L'éducation

3.2.1. Tout en respectant scrupuleusement le principe de l'autonomie des États membres dans la définition de leur politique éducative, le CES s'estime tenu de souligner que:

- les États membres et l'Union européenne doivent mettre tout en œuvre pour énoncer des principes de politique éducative qui soient applicables indépendamment des politiques nationales spécifiques;
- dans le domaine de l'éducation préscolaire, le CES met en exergue les propositions de la COFACE;
- en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire, l'école doit être un lieu d'accueil pour les enfants qu'elle prend en charge: les enseignants jouent un rôle primordial pour susciter une créativité fondée sur une culture de dialogue et de participation responsable. Les méthodes d'apprentissage doivent entretenir et développer l'intérêt pour l'étude;

- en tant qu'institution et qu'acteur, l'école doit pouvoir s'attirer l'affection des enfants. La relation de l'enfant avec le milieu scolaire et l'étude conditionnera son attitude vis-à-vis du savoir tout au long de son existence. Si l'enfant aime l'école, qu'elle éveille en lui un sentiment d'adhésion et lui apparaît comme un défi à relever, le nombre important d'élèves déscolarisés à un stade précoce ou sans qualifications précises s'en trouverait sans aucun doute réduit. Un enseignement accueillant et intéressant pour les élèves contribuera très certainement à circonscrire la recrudescence de la violence que l'on a pu observer chez eux;
- en tant que première étape d'ouverture de l'enfant sur le monde extérieur à la famille, l'école doit l'aider à prendre conscience de la diversité socioculturelle constitutive de notre société et à considérer celle-ci non comme un motif d'affrontement ou d'exclusion mais comme un facteur d'une richesse humaine génératrice de tolérance et de convivialité.

3.2.2. Le Livre blanc sur l'éducation et la formation fait œuvre utile en définissant une problématique qu'il s'agirait de prendre sérieusement en compte.

3.2.3. «Jeunesse pour l'Europe» constitue un excellent programme, qui permet d'accorder un soutien financier sur les ressources de l'UE à toute une gamme de projets intéressant les jeunes, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'égalité des chances et de la citoyenneté. Toutes ces initiatives devraient être encouragées et largement exploitées, tout comme le Parlement de la jeunesse européenne et l'orchestre des jeunes de la Communauté européenne.

3.3. *Les médias d'information*

3.3.1. Le Comité estime qu'il est indispensable de regrouper et de mieux appliquer l'ensemble des décisions et des directives qui traitent directement ou indirectement des médias et des enfants, y compris celles prises par les institutions, les ministres compétents, le Parlement ou d'autres instances pour protéger les enfants face à la publicité, veiller à leur équilibre psychologique, les préparer à réagir aux préjugés, au racisme, etc.

3.3.2. De l'avis du Comité, il est essentiel d'encourager au niveau de l'Union européenne et des États membres les médias d'information, tant privés que publics ou d'intérêt général, à créer, à l'intention des enfants, des tranches de programmes, des émissions et des productions de qualité.

3.4. *La valorisation du temps libre et des loisirs*

3.4.1. Les États membres, les ministres compétents et l'Union européenne, ainsi que les organisations de jeunesse nationales et européennes, qu'elles soient socia-

les, politiques ou confessionnelles, doivent également s'attacher à instaurer les conditions qui permettront aux enfants européens de valoriser leurs loisirs.

3.4.2. Il apparaît opportun de promouvoir des sports qui soient bénéfiques à l'épanouissement spirituel et mental de l'enfant et à une exploitation créative de ses loisirs tout en ne grevant pas exagérément le budget familial. Tel est le cas, par exemple, des échecs et des divers types de jeux de table.

3.4.3. Il semble également indiqué d'encourager et de soutenir le rôle des mouvements de jeunesse, tels que les scouts ou les guides, dans le cadre de programmes de coopération entre États membres et à l'échelle de l'Europe dans son ensemble. Le Comité considère qu'il faut absolument conforter la place qui revient aux conseils nationaux de la jeunesse dans le développement de politiques visant à valoriser au mieux le temps libre, tant au niveau des États membres qu'à celui de l'Union européenne.

3.4.4. Il y aurait lieu d'inciter au soutien des loisirs et activités en famille (voir paragraphes 3.1 et 4.1.3).

4. *Propositions particulières*

4.1. *Le Traité et les enfants*

4.1.1. L'article 128 du Traité devrait faire explicitement état de la promotion d'une politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance qui, dans le respect de la «diversité nationale et régionale», mettrait en évidence «l'héritage culturel commun».

4.1.2. Afin de favoriser la coopération internationale entre les enfants, la politique culturelle européenne à l'intention de l'enfance devrait également encourager la coopération entre les enfants et les jeunes, dans le cadre des efforts visant à développer les relations extérieures de l'UE (en ayant recours aux programmes de coopération et aux ressources relevant de ce domaine).

4.1.3. Le Traité devrait également prévoir des dispositions spécifiques pour la politique familiale, l'harmonisation de la vie familiale et de la vie active, la promotion des valeurs familiales, les services de garderie, l'accroissement de l'aide et de la formation destinées à l'enfance handicapée, les droits de l'enfant et les éléments fondamentaux d'une législation de l'adoption et du placement transnationaux dans l'ensemble de la Communauté⁽¹⁾.

4.1.4. Le Comité se félicite de l'accord auquel les partenaires sociaux européens ont récemment abouti en matière de congé parental et de congé pour raisons familiales, et espère qu'il sera mis en application à bref délai par une décision du Conseil. La recommandation du Conseil concernant la garde des enfants⁽²⁾ devrait également être mise à jour et étoffée.

⁽¹⁾ JO n° C 287 du 4. 11. 1992.

⁽²⁾ JO n° L 123 du 8. 5. 1992, p. 16.

4.2. *Le livre européen pour enfants*

4.2.1. Pour inciter à la lecture, il est proposé d'élargir au domaine du livre pour enfants le prix littéraire européen qui a été institué.

4.2.2. La distinction qu'il a été décidé de décerner chaque année à l'écrivain qui a apporté une contribution substantielle à la littérature européenne contemporaine pourrait se doubler de l'octroi d'une récompense aux trois meilleurs livres européens destinés à l'enfance (Conte européen pour enfants, Nouvelle européenne pour enfants, Bande dessinée européenne: 3 fois 25 000 ECU, soit 75 000 ECU).

4.2.3. Il est proposé d'étendre au secteur du livre pour enfants l'institution que constitue le prix européen de la traduction. Celle-ci récompense annuellement un traducteur ayant réalisé une traduction de qualité exceptionnelle d'un ouvrage important. Cet élargissement peut couvrir un concours destiné à couronner les trois plus beaux livres européens pour enfants dans chacune des langues de l'Europe.

4.2.4. Les charges financières nouvelles résultant de la création de prix pour les traductions au niveau national peuvent être couvertes par des ressources communautaires pour une moitié et nationales pour l'autre:

- 1 × 20 000 ECU, soit 20 000 ECU pour la meilleure traduction au niveau européen;
- 15 × 20 000 ECU, soit 300 000 ECU; pour le budget européen, la somme est à diviser par deux, soit 150 000 ECU.

4.3. *Bibliothèque européenne pour enfants*

4.3.1. Le soutien qu'il est prévu d'apporter au niveau européen à la rédaction et à la traduction de livres pour enfants ouvre la voie à la constitution d'une bibliothèque européenne de l'enfance, d'une bibliographie européenne des contes et récits enfantins, de la bande dessinée, etc., tout en jetant les bases d'une communication culturelle entre les peuples d'Europe.

4.3.2. La traduction du livre européen pour enfants dans les langues de l'Europe donnera à celle-ci l'occasion de lancer une contre-offensive dans le domaine de la culture de la jeunesse au niveau mondial, en tirant parti des affinités des Européens avec le reste de la planète. Les répercussions positives d'une telle approche ne se limiteront pas au plan culturel mais concerneront également l'économie. Le marché international hispanophone, francophone et anglophone et celui des Européens présents dans les autres continents souffrent d'un manque de livres enfantins de qualité qui pourrait être comblé par un apport de produits européens.

4.3.3. L'attribution de prix et l'exposition du livre et de la traduction primés peuvent être associées aux manifestations officielles de la «capitale culturelle» et du «mois culturel».

4.3.4. Une politique d'aide au livre pour enfants doit absolument se pencher sur les moyens de faire face à l'augmentation constante des coûts d'édition, notamment pour les langues dont le potentiel d'acheteurs de livres est limité.

4.3.5. Le soutien que des États apportent à des maisons d'édition établies à l'intérieur de la Communauté et s'intéressant essentiellement à la publication d'ouvrages enfantins de qualité constitue une politique qui mérite d'être confortée par l'Union européenne.

4.4. *Les spectacles européens à l'intention de l'enfance (vidéo, cinéma, télévision, théâtre)*

4.4.1. Au niveau de l'Union européenne et des États membres, il s'impose d'encourager et d'aider des productions de qualité en matière de films vidéo, de cinéma, de télévision et de théâtre destinés à l'enfance.

4.4.2. Il est proposé que les instances communautaires compétentes (Conseil des ministres de la culture, de l'éducation, etc.) examinent l'utilité de créer un festival annuel des spectacles pour enfants, où des prix, d'un million d'écus chacun, seraient décernés pour les meilleures productions vidéo, cinématographique et télévisuelle à destination des enfants.

4.4.3. En assumant conjointement le financement de la traductions des œuvres lauréates, les États membres et l'Union européenne ouvriraient une nouvelle page dans le secteur européen des spectacles et de la télévision pour enfants qui, à l'heure actuelle, est submergé par toutes sortes de produits de médiocre qualité.

4.4.4. L'aide qu'il est proposé d'apporter au niveau de la production européenne de spectacles enfantins exercera très certainement une influence positive sur l'évolution de la balance commerciale de l'Union dans ce domaine. Le succès commercial d'œuvres comme «Aladdin», «Le Roi Lion» ou «Pocahontas» met en évidence la dimension économique du problème. Il serait donc utile à bien des égards de prévoir une aide au film pour enfants à l'intérieur du nouveau budget spécial de soutien au cinéma européen.

4.5. *Académie européenne de musique pour enfants*

Il est suggéré d'établir une académie européenne de musique dont la tâche consisterait à améliorer l'accès à la chanson et à la musique enfantines, à en diffuser la connaissance et à en assurer les progrès dans toute l'Europe, ainsi qu'à stimuler la dimension transnationale des sections musicales scolaires en matière de méthodes, de techniques et de matériel. L'académie pourrait explorer, recueillir et classer toutes les richesses du patrimoine de la musique et de la chanson enfantines et parrainer des concerts, des séminaires de travail et des manifestations transnationales particulières (par exemple en période de Noël ou en d'autres occasions festives), en coopération avec les académies et sociétés musicales existantes et avec l'assistance d'exécutants, de compositeurs, d'or-

chestres et de chœurs de jeunes, de formations d'enfants et de mélomanes en herbe de toute l'Europe.

4.6. *La télévision européenne pour les enfants*

4.6.1. Le Comité est très préoccupé par l'influence perturbatrice que les messages véhiculés par les médias exercent sur les enfants. Il est consterné par la montée de la violence et du langage ordurier à la télévision, qui bouleverse les catégories mentales et le développement de l'enfant. En l'intégrant dans une démarche plus positive de prévention, il convient de remettre en perspective la ligne qui inspire la directive du Conseil du 3 octobre 1989, selon laquelle «il est nécessaire de prévoir des règles pour la protection de l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs dans les programmes et dans la publicité télévisés».

4.6.2. Les entreprises privées et publiques du secteur télévisuel doivent être encouragées à proposer des œuvres de qualité. Il est suggéré de mettre en place dans chaque État membre des institutions officielles chargées, par exemple, d'évaluer les émissions de télévision pour enfants, de décerner des récompenses aux meilleures d'entre elles ou de définir une politique d'incitation économique visant à améliorer la qualité des programmes offerts.

4.6.3. La pénurie de lieux de délasserment et de terrains de jeux pour les enfants dans les grandes villes d'Europe figure parmi les raisons pour lesquelles la télévision est devenue l'inévitable, l'incontournable compagne d'une bonne partie de la génération européenne montante. Dans un grand nombre de foyers européens, le téléviseur s'est glissé jusque dans la chambre des enfants. Stimuler l'amélioration de la qualité des programmes offerts aux enfants constitue dès lors une entreprise hautement prioritaire. Le Comité réproouve les émissions de télévision destinées aux enfants et à la jeunesse qui ont un contenu violent et invite les organisations socioprofessionnelles à prendre des mesures à l'encontre des sociétés de télévision qui diffusent de telles émissions.

4.7. *Le sport*

4.7.1. De l'avis du CES, il est utile que les ministres en charge du sport collaborent en vue de développer sa pratique dans l'Union européenne à l'école, dans la population et sur les lieux de travail. La jeunesse européenne aurait tout intérêt à se détourner de l'admiration béate qu'elle voue aux étoiles des championnats professionnels, qui sont des produits du sport spectacle, pour s'adonner elle-même à la pratique du sport, de l'activité physique et des jeux individuels ou collectifs.

4.7.2. La multiplication des manifestations de hooliganisme sportif inspiré par un chauvinisme local et national exige que la question de la culture et de la politique du sport soit soumise à un examen attentif. La violence dans le sport doit être traitée par des mesures concrètes et adaptées au niveau sportif et judiciaire.

4.7.3. L'apparition de groupes de supporters fanatiques pour qui le sport n'a plus qu'une importance accessoire est devenue à travers toute l'Europe une réalité inquiétante qui entretient et génère la violence et les tensions collectives dans d'autres secteurs de la vie sociale.

4.7.4. L'apprentissage de saines habitudes d'alimentation et de vie ne sera pas le résultat d'exhortations destinées aux adultes mais d'expériences positives accumulées durant l'enfance par le biais des joies du délasserment sportif pratiqué et de l'observation d'une hygiène de vie sportive.

4.8. *Enfants présentant des besoins particuliers*

La «culture» qui prévaut actuellement pour les enfants présentant des besoins particuliers est fondée sur la notion d'«enfance défavorisée» et de «charité» sociale. Le handicap doit être considéré au contraire comme la source potentielle de talents et d'une sensibilité que les autres enfants n'acquerront normalement pas. Les programmes et actions de l'UE dans ce domaine devraient être inspirés par des préoccupations positives. Il importe également de faire en sorte que les enfants handicapés puissent accéder à la culture dans une plus large mesure, notamment en mettant à leur disposition des livres en braille.

4.9. *Le tourisme culturel pour enfants*

Le modèle prédominant du tourisme de masse ne contribue guère à encourager la compréhension mutuelle entre les enfants de cultures différentes et à leur faire apprécier la richesse et la diversité des traditions européennes. Les enfants pourraient accéder à un vaste gisement d'échanges et d'ouverture culturelle s'ils pouvaient bénéficier d'un plus grand nombre de véritables occasions de se rencontrer, de lier connaissance et de s'accueillir mutuellement sans «frontières». Les échanges familiaux entre pays, les camps de jeunes internationaux et les séjours de vacances multiculturels pour enfants devraient être soutenus et développés à une bien plus vaste échelle qu'ils ne le sont actuellement.

4.10. *Extension du programme Raphaël*

4.10.1. En ce qui concerne la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel, en particulier dans des domaines autres que les sites archéologiques, les musées, les archives et les lieux de mémoire, il serait possible d'intégrer dans le programme *Raphaël* les ateliers d'arts de tradition, les musées de folklore ou les écoles de musique populaire et traditionnelle. Cette mise en valeur du patrimoine culturel peut également encourager la reviviscence de l'artisanat traditionnel.

4.10.2. Comme exemples de cette reconnaissance du patrimoine, on peut citer le chantier de construction navale traditionnelle européenne créé en Grèce sur une

des îles où les techniques en ont été conservées, ou encore l'atelier européen de facture d'instruments de musique traditionnels à Vienne et celui d'architecture traditionnelle de Malte. Outre les emplois productifs qu'elles fournissent, des initiatives de ce genre pourraient s'inscrire dans des programmes éducatifs de tourisme à l'échelon européen ou de formation et d'échanges pour les jeunes. La création d'un Musée européen et multiculturel du jouet peut être un instrument bienvenu pour susciter l'intérêt des enfants européens à l'égard de l'histoire, de l'héritage culturel de l'Europe et des peuples dont elle se compose. Une institution de ce genre, comme il en fonctionne déjà à Athènes, est susceptible d'être étendue au niveau de l'Europe toute entière et de créer ainsi un grand nombre d'emplois.

4.10.3. Pour diminuer le coût de la mise en œuvre de telles initiatives, il est possible de recourir à des partenaires qui disposent de l'infrastructure nécessaire (universités, académies de musique, municipalités).

4.11. *Programme de lutte contre l'indifférence et la passivité politiques et de stimulation de la participation à la vie politique*

4.11.1. La désaffection de la nouvelle génération vis-à-vis de l'engagement actif dans la vie publique fait peser une menace sur l'avenir de la démocratie en Europe. Il est donc primordial, tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui des États membres, de promouvoir une implication active et structurée des jeunes dans l'approche des difficultés qui les concernent et, plus généralement, des problèmes de la société.

4.11.2. Ainsi, le Conseil européen pourrait décider d'instaurer un prix récompensant le Conseil national de la jeunesse européen qui aurait présenté le meilleur programme de lutte contre la drogue. De même, il serait utile d'encourager les gouvernements des États membres et les ministères compétents pour les jeunes à essayer d'organiser dans les organisations de jeunesse des concours nationaux sur les approches novatrices de problèmes tels que l'implication de la nouvelle génération dans les institutions, la lutte contre le chômage des jeunes ou le renforcement de la coopération entre les éducateurs, la famille et la société.

4.12. *La promotion de la tolérance et de la compréhension*

4.12.1. Le Conseil européen réuni les 9 et 10 décembre 1994 à Essen a souligné toute l'importance que la lutte contre le racisme et la xénophobie revêt, aux yeux de l'Union européenne, pour la préservation de la dignité humaine et de la coexistence pacifique de tous les citoyens de l'Europe.

4.12.2. Du 21 au 26 mars 1994, le Conseil de l'Europe a organisé à l'échelle du continent une campagne contre le racisme.

4.12.3. Le Comité tient également pour importantes et judicieuses les conclusions du séminaire, financé par le Conseil européen, qui s'est déroulé en 1989 à Leeds, au Royaume-Uni, et a traité de la lutte contre le racisme au niveau de l'enseignement maternel.

4.12.4. Le Comité considère qu'une éducation correcte permet de contrer le racisme, par le biais du jeu, du conte, du théâtre et du cinéma pour la jeunesse ainsi que des modèles de comportement et des rôles types présentés aux enfants.

4.13. *1996, Année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*

4.13.1. Pour réussir, ce programme doit instaurer un environnement culturel favorable au savoir et à l'instruction, qui se nourrisse d'expériences scolaires positives et soutenues par les familles.

4.13.2. La proclamation de 1996 comme Année de l'éducation et de la formation tout au long de la vie vise à opérer une profonde mutation dans les rapports que l'Européen moyen et les jeunes en particulier entretiennent avec la connaissance, l'éducation et la formation.

4.13.3. C'est au niveau de l'enseignement fondamental que les jeunes Européens nouent leur premier contact avec le savoir et l'expérience se poursuivra dans l'enseignement secondaire. Cette familiarisation jouera un rôle déterminant dans leurs rapports ultérieurs avec l'éducation et la formation tout au long de la vie.

4.13.4. À un moment où un phénomène de baisse marquée des performances de lecture et de calcul est observable chez des enfants de 8 à 9 ans, à une époque où l'élève se rend à l'école par obligation bien plus que par goût et alors qu'augmente le nombre des jeunes exclus du système scolaire, il apparaît indiqué d'inciter les États membres à consentir des efforts visant à améliorer le sentiment d'adhésion des élèves vis-à-vis de l'enseignement et l'efficacité de celui-ci.

4.13.5. La question est de savoir si l'école européenne de l'ère de la société de l'information sera conçue sur le même modèle que celle de la révolution industrielle.

4.13.6. Si l'on tient pour acquis qu'une Europe compétitive devra disposer d'une force de travail plus éduquée, plus flexible et créative pour soutenir les mutations du processus de production, il importe également de savoir si le modèle d'éducation et de formation qui prévaut en Europe pourra répondre à ces besoins et aux éléments suivants:

- l'éthique des salariés,
- l'éthique du patronat,
- l'éthique du comportement quotidien,

- les modèles de conduite à la maison et au travail,
- les schémas de consommation,
- les habitudes de loisir et de divertissement,
- les valeurs et attitudes dans les relations avec autrui et avec la nature,
- le mode d'approche de l'instruction, du savoir, du beau,
- l'aptitude à communiquer et à dialoguer,

qui plongent tous leurs racines dans l'enfance et sont inhérents à la culture, qui façonne les jeunes consciences de cet âge.

4.14. *Promotion du partenariat*

Beaucoup des points évoqués ci-dessus sont susceptibles de favoriser une politique culturelle européenne à destination de l'enfance, qui devrait par ailleurs associer les parents, les administrations officielles, les associations de citoyens, le monde économique, les milieux socioprofessionnels et les écoles dans le cadre d'un partenariat plus dynamique et axé sur les enfants.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et santé des travailleurs susceptibles d'être exposés au risque d'atmosphères explosives»⁽¹⁾

(96/C 153/07)

Le 15 novembre 1995, le Conseil a décidé, conformément à l'article 118A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée des travaux préparatoires du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 février 1996 (rapporteur: M. Liverani).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 29 février 1996), le Comité économique et social a adopté, à une large majorité et deux abstentions, l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission sous réserve des observations suivantes.

1.2. La proposition de directive constitue un complément de la directive 94/9/CE concernant le rapproche-

ment des législations des États membres pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosives. Cette directive fondée sur l'article 100 A, qui prévoit la réalisation du marché intérieur par la suppression des obstacles techniques aux échanges, a déjà fait l'objet d'un avis du Comité en 1992 (cf. doc. CES 356/92).

1.2.1. La proposition à l'examen est donc complémentaire et concerne les conditions d'utilisation des appareils et systèmes de protection. En réalité, comme le Comité

⁽¹⁾ JO n° C 332 du 9. 12. 1995, p. 10.

l'a déjà affirmé dans son avis en 1992 (paragraphe 2.2.1 et 2.2.2), il aurait été préférable que les deux directives «conception» et «utilisation» eussent été élaborées simultanément.

1.3. La proposition à l'examen a été élaborée au terme de vastes consultations avec les partenaires sociaux, les organisations et instances concernées et le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail.

1.4. La proposition de directive ne va pas à l'encontre du principe de subsidiarité, car seule une action communautaire permet de garantir un niveau minimal de protection des travailleurs commun à tous les États membres, en évitant que les prescriptions en matière de protection ne soient appliquées différemment d'un État à l'autre.

1.5. Le Comité apprécie le caractère concis et clair de la proposition de directive qui, dans le cadre de l'article 189, 3^e paragraphe, lie les États membres quant aux résultats à atteindre, la forme et les moyens de transposition demeurant de la compétence des organes nationaux et des partenaires sociaux.

1.6. Les considérants de la directive mettent en évidence les motivations présentant un intérêt particulier qui sous-tendent la mesure. À ce propos, le Comité attire également l'attention de la Commission sur la nécessité d'harmoniser le texte des considérants dans les différentes versions linguistiques (par exemple, il manque certains considérants dans la version italienne).

1.7. Le Comité souligne également les considérations résultant de l'étude d'évaluation de l'impact de la proposition sur les entreprises (annexée à la proposition), notamment en ce qui concerne la nécessité de tenir compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises et des entreprises artisanales.

2. Observations particulières

2.1. En ce qui concerne la définition des atmosphères explosives (mélange avec l'air de substances inflammables: article 2), référence est faite à la directive 94/9 article premier, et il est pris acte de l'exclusion du champ d'application des «substances chimiquement instables» (contenant de l'oxygène et un combustible), qui sont en revanche l'objet de la proposition de directive «agents chimiques» (doc. COM(93) 155 final), sur laquelle le Comité a déjà formulé un avis (doc. CES 1169/93) ⁽¹⁾.

2.1.1. Étant donné qu'il faut garantir une séparation nette entre les deux domaines de risques d'explosion, le Comité invite la Commission et le Conseil à confirmer que les risques d'explosion liés à des substances chimiques contenant de l'oxygène et un combustible sont

couverts par la proposition «agents chimiques» susmentionnée et à veiller à ce que les champs d'application des deux propositions soient nettement définis et qu'il n'y ait aucune superposition.

2.2. Afin que la santé des travailleurs soit préservée, l'article 4 prévoit une série d'obligations générales et particulières dont doit s'acquitter l'employeur et qui se rattachent aux articles 6, 9 et 10 de la directive-cadre 89/391/CE. Le Comité attire en outre l'attention de la Commission sur l'importance et l'opportunité, à des fins préventives, de mentionner dans la directive à l'examen l'article 8 (les obligations de l'employeur) et l'article 13 (obligations des travailleurs) de la directive-cadre.

2.2.1. Le Comité suggère également à la Commission d'adopter dans chaque langue une terminologie correspondant à «surveillance appropriée», au lieu de «surveillance responsable» lorsqu'il est question de la surveillance à assurer dans un milieu de travail où une atmosphère explosive peut se former (article 4, paragraphe premier, deuxième tiret). Le terme «approprié» revêt en effet une acception plus large et couvre l'ensemble des mesures à adopter, lesquelles devraient également prévoir, outre la présence de l'homme, le recours à des instruments et technologies modernes dans le cadre de la responsabilité de l'employeur, prévu par l'article 6 de la directive-cadre.

2.3. Le Comité prend acte du fait que la répartition en zones des emplacements où des atmosphères explosives peuvent être présentes ainsi que les paramètres indicatifs (visés à l'article 5 et aux annexes I, II.B et IV) sont internationaux et dérivent des normes ISO (International Standard Organisation) et IEC (International Electric Committee). Ces paramètres devraient être suffisamment précis pour permettre une harmonisation efficace.

2.4. En ce qui concerne les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 (équipements nouveaux destinés à être utilisés aux emplacements où des atmosphères explosives peuvent se former), le Comité prend acte du fait que la date du 30 juin 2003 a été choisie pour respecter les nécessités de la commercialisation et de la normalisation par le CEN et le Cenelec, conformément à l'article 100 A du Traité et à la directive 94/9 susmentionnée.

2.4.1. Le Comité constate que les prescriptions minimales de la directive à l'examen seront d'application immédiate, sans transition, dès l'entrée en vigueur de la directive, pour les lieux de travail utilisés pour la première fois et pour les modifications, extensions et/ou transformations d'entreprises (article 9, paragraphes 3 et 5). S'agissant des emplacements et des équipements de travail déjà utilisés avant la date d'entrée en vigueur de la directive, le paragraphe 4 de l'article 9 leur accorde une période transitoire de 3 ans pour se mettre en conformité avec les prescriptions minimales de la directive.

⁽¹⁾ JO n° C 34 du 2. 2. 1994.

2.4.2. Afin de faciliter dans les PME, surtout artisanales, le respect des dispositions de la directive, le CES insiste sur la nécessité que les États membres fournissent aux PME des informations et un soutien technique et administratif pour la mise en œuvre complète et rapide de ces dispositions. Dans ce contexte, l'ouverture sur le terrain de négociations entre les partenaires sociaux, pour la pleine application de la directive, est essentielle: la mise en œuvre rapide du programme SAFE doit être soutenue activement par les partenaires sociaux au sein des PME et peut contribuer concrètement à la mise en œuvre des dispositions de la directive

2.5. En ce qui concerne les adaptations de nature technique des annexes (article 10), le Comité prend acte de la procédure prévue à l'article 17 de la directive cadre. De telles annexes pouvant avoir des implications politiques, le Comité insiste à cet égard sur l'importance

du rôle des partenaires sociaux. Dans ce contexte, la fonction du Comité consultatif pour la sécurité et la santé prendra de plus en plus d'importance lors de la phase d'application de la directive. Le Comité économique et social demande à la Commission de solliciter son avis préalable.

2.6. Le Comité considère que le vade-mecum décrivant les prescriptions minimales prévu à l'article 11 peut devenir un instrument utile de prévention des incidents et il souhaite qu'il soit largement diffusé. Le Comité insiste pour que le Comité consultatif pour la sécurité et la santé soit associé à la préparation du vade-mecum avant sa présentation au Conseil et avant la mise en œuvre de la procédure visée à l'article 17 de la directive 89/391/CEE, ainsi qu'à sa mise à jour. La publication du *vade mecum* doit avoir lieu rapidement après l'adoption de la directive.

Fait à Bruxelles, le 29 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté»⁽¹⁾

(96/C 153/08)

Le 4 octobre 1995, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée des travaux préparatoires du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 février 1996 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité des voix, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Antécédents

1.1. La nécessité de reconnaître aux ressortissants de pays tiers (et notamment aux travailleurs migrants) le droit à la mobilité à l'intérieur de la Communauté avait été proclamée par le Comité dans son avis d'initiative du 24 avril 1991 sur le Statut des travailleurs migrants — pays tiers⁽²⁾ et dans le supplément d'avis sur le même sujet du 26 septembre 1991⁽³⁾.

1.2. Le Parlement européen, dans sa résolution du 14 juin 1991 sur la citoyenneté de l'Union⁽⁴⁾, formulait une requête précise dans le même sens.

1.3. Dans sa Communication sur l'immigration du 23 octobre 1991⁽⁵⁾, la Commission, observant que la logique du marché intérieur impliquerait l'élimination de certains obstacles légaux qui subordonnent à la condition de nationalité l'exercice de certains droits, avançait un certain nombre de propositions qui allaient dans la même direction que celle indiquée par le Comité et le Parlement.

1.4. Par la suite, le Parlement réaffirmait les mêmes orientations dans diverses résolutions; de celle sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures et sur la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté européenne, du 19 novembre 1992⁽⁶⁾, à la récente résolution (septembre 1995) sur la Communica-

tion de la Commission sur les politiques d'immigration et d'asile⁽⁷⁾.

1.5. Précisément dans cette communication (23 février 1994)⁽⁸⁾, La Commission annonçait son intention de présenter une proposition devant permettre aux citoyens étrangers résidant légalement dans un État membre de circuler à l'intérieur de la Communauté sans devoir se munir d'un visa.

1.6. Dans son avis du 24 mars 1994 sur le Livre vert sur «La politique sociale européenne — Options pour l'Union»⁽⁹⁾, le Comité confirmait les indications exprimées dans ses avis de 1991.

1.7. La proposition de directive qui fait l'objet du présent avis concrétise l'intention de la Commission mentionnée sous 1.4.

2. Motifs et objectifs de la proposition de directive

2.1. L'objectif de la proposition de directive à l'examen est de donner aux ressortissants des pays tiers le «droit de voyager» à l'intérieur de la Communauté. À l'heure actuelle, ce droit n'existe pas. Les déplacements de ces personnes d'un État membre à l'autre — même quand il s'agit de transits ou de séjours de courte du-

⁽¹⁾ JO n° C 306 du 17. 11. 1995, p. 5.

⁽²⁾ JO n° C 159 du 17. 6. 1991, p. 12.

⁽³⁾ JO n° C 339 du 31. 12. 1991.

⁽⁴⁾ JO n° C 183 du 15. 7. 1991, p. 473.

⁽⁵⁾ Doc. SEC(91) 1855 final.

⁽⁶⁾ Résolution A3-0284/92; JO n° C 337 du 21. 12. 1992, p. 211.

⁽⁷⁾ Résolution A4-0169/95; JO n° ... (pas encore publié). Le paragraphe 40 est formulé ainsi: «souhaite vivement qu'une priorité soit accordée au renforcement de la situation juridique des ressortissants de pays tiers qui résident régulièrement dans un des États membres; réitère son point de vue que la liberté de circulation dans l'Union doit être garantie à toute personne résidant régulièrement dans un État membre, indépendamment de son origine, de sa nationalité, de sa religion et de la couleur de sa peau; demande à la Commission de présenter avant le 1^{er} janvier 1996 des propositions dans ce sens ainsi qu'un inventaire des dispositions législatives qui discriminent ces ressortissants de pays tiers par rapport aux citoyens de l'Union et des possibilités permettant de leur octroyer l'accès à la citoyenneté européenne».

⁽⁸⁾ Doc. COM(94) 23 final.

⁽⁹⁾ JO n° C 148 du 30. 5. 1994.

rée — ne peuvent être autorisés que sur la base de la réglementation des différents États membres.

2.2. Pour tous les citoyens de l'Union, ce droit est désormais acquis, tant juridiquement⁽¹⁾ que de fait, bien que les contrôles aux frontières intérieures représentent encore un obstacle à son exercice à part entière (sauf pour les pays appliquant l'accord de Schengen). Il n'en va pas de même pour les ressortissants des pays tiers se trouvant légalement sur le territoire d'un autre État membre. Leur liberté de se déplacer d'un État membre à l'autre est actuellement soumise à d'autres obligations imposées par les États membres (en particulier l'obtention de visas). Ces obligations, qui de plus ne sont pas harmonisées entre les États, constituent autant d'obstacles concrets à la circulation des ressortissants des pays tiers. La directive devrait permettre la suppression de ces obstacles.

2.3. Pourquoi la Communauté doit-elle se soucier de garantir aux ressortissants des pays tiers le droit de voyager? De l'avis du Comité, on peut distinguer des motifs de deux ordres.

2.3.1. Avant tout, il ne faut pas négliger la portée générale, en termes de principe, du droit de voyager, non seulement en tant que droit humain universel se reflétant également dans les Conventions internationales⁽²⁾, mais aussi parce que le droit des personnes de se déplacer à l'intérieur d'un monde désormais assimilé à un «village» et dans une société qui se veut toujours plus «ouverte», est un acquis ancré dans nos mentalités. Ainsi, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales étant l'un des principes de base de l'Union européenne, si, d'une part, la Communauté est appelée

à s'activer pour la promotion de ces droits à l'intérieur de la communauté internationale, de l'autre, elle ne peut se dérober au devoir de les garantir quand cela rentre dans ses compétences, comme dans le cas d'espèce⁽³⁾.

2.3.2. En second lieu, le droit de voyager des ressortissants des pays tiers à l'intérieur de la Communauté a un impact considérable sur le fonctionnement du marché intérieur. En effet, les contraintes résultant des réglementations en vigueur dans les États membres, dont il a été question plus haut, entraînent une limitation substantielle des possibilités d'accès au marché intérieur pour un nombre non négligeable de ressortissants de pays tiers, se trouvant légalement dans les différents États membres. Il va de soi qu'une telle limitation a pour effet de réduire l'efficacité du fonctionnement du marché intérieur et de diminuer ses potentialités de développement.

3. La proposition de directive

3.1. Le Comité souscrit à la proposition de la Commission d'éliminer les obstacles actuels à la circulation des ressortissants de pays tiers en appliquant aux frontières intérieures, par analogie, les mêmes critères que ceux appliqués pour le franchissement des frontières extérieures des États membres et qui sont prévus notamment par le règlement (approuvé récemment) déterminant quels sont les pays tiers dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa (règlement «Visa»)⁽⁴⁾ et par la Convention «Frontières extérieures» (encore à approuver)⁽⁵⁾. Comme on le sait, l'ensemble de ces textes législatifs introduisent deux principes: a) l'équivalence entre titres de séjour délivrés par les États membres et visa; b) la reconnaissance mutuelle du visa sur la base d'une harmonisation des critères d'octroi qui donne lieu à des visas valables dans toute la Communauté.

3.2. Sur la base des principes précités, la directive proposée permettra aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un État membre de se déplacer dans un autre État membre dès lors qu'ils sont en

(1) Les dispositions actuelles d'application du Traité CE en matière de libre circulation des personnes soumettent l'exercice du droit de voyager des bénéficiaires du droit communautaire à la présentation — lors du franchissement des frontières d'un État membre — d'un titre d'identité valable. Ces dispositions n'affectent cependant pas le droit de voyager, dans la mesure où elles ne confèrent aucun pouvoir discrétionnaire aux autorités de l'État membre en question, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers, auxquels un visa peut être accordé ou non.

(2) La déclaration des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, ainsi que le Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme proclament le droit de l'individu de quitter un pays, y compris le sien, et de retourner dans son pays. L'obligation d'accueillir un ressortissant étranger n'est indiquée, par la Déclaration et par des conventions adoptées ultérieurement par les Nations unies, que pour les demandeurs d'asile. Dans le document final de la Conférence de Vienne de la CSCE (janvier 1989), les États participants, en réaffirmant les droits en question, se sont engagés à n'utiliser qu'à titre exceptionnel leur faculté de limiter cette liberté de mouvement et à faire en sorte que leurs politiques en matière d'entrée favorisent les contacts entre les personnes (rencontres familiales, mariages, etc.). Même si, dans le cadre des instruments mentionnés ci-dessus, les dispositions juridiquement contraignantes ne suffisent pas à donner une définition complète du droit de voyager, elles font néanmoins ressortir les qualités qui en font un droit de l'homme.

(3) Compte tenu des compétences que détient la Communauté sur l'ensemble des territoires des États membres, le droit de voyager à l'intérieur de celle-ci peut être assimilé au droit — sanctionné par les conventions internationales citées à la note précédente — de toute personne se trouvant légalement sur le territoire d'un État d'y circuler librement.

(4) Règlement (CE) n° 231/95 du Conseil, du 25. 9. 1995, JO n° L 234 du 3. 10. 1995, p. 1, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres.

(5) Proposition de décision, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, établissant la convention sur le franchissement des frontières extérieures des États membres (doc. COM(93) 684 final) — présentée par la Commission le 10. 12. 1993; JO n° C 11 du 15. 1. 1994, p. 6.

possession d'un titre de séjour, sans plus devoir demander de visas. Par ailleurs, les ressortissants des pays tiers entrant dans la Communauté sur la base d'un visa (reconnu mutuellement et valable pour le franchissement des frontières extérieures) délivré par un État membre n'auront plus besoin des visas des autres États membres dont ils voudraient traverser les frontières intérieures.

3.3. Il convient d'observer qu'un dispositif analogue est prévu par la Convention de Schengen et qu'il est déjà effectif pour un certain nombre d'États membres.

3.4. Comme le fait remarquer à juste titre la Commission, l'entrée en vigueur des mesures précitées relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres n'élimine en rien l'exigence d'un dispositif analogue pour les frontières intérieures, comme celui qui est proposé. Au contraire, avec l'entrée en vigueur de ces mesures et sans le dispositif en question, il viendrait à se créer une situation absurde dans laquelle un ressortissant d'un pays tiers pourrait franchir les frontières extérieures d'un État membre avec un titre de séjour ou un visa délivrés par un autre État membre; cela, alors que le même ressortissant, pour entrer dans le même État membre, en franchissant une frontière intérieure, devrait être muni d'un visa délivré par ce dernier. En fin de compte, il deviendrait plus facile d'entrer dans les États membres par leurs frontières extérieures que par leurs frontières intérieures.

3.5. Aussi le Comité est-il d'accord avec la définition du «droit de voyager» que la proposition de directive, en l'occurrence, décrit comme le droit de franchir des frontières intérieures de la Communauté et de transiter ou de séjourner sur le territoire d'un État membre pour une courte durée, sans que le bénéficiaire soit tenu d'obtenir un visa du ou des États membres sur le territoire desquels ce droit est exercé.

3.6. Au vu de cette définition, il apparaît évident que la proposition de directive ne concerne et n'affecte aucunement:

- les conditions d'entrée à travers les frontières extérieures des États membres, qui seront régies par le règlement «Visa», la Convention «Frontières extérieures», la Convention de Dublin (droit d'asile) ⁽¹⁾ et la Convention pour un Système d'information européen ⁽²⁾;
- les conditions régissant les séjours de longue durée, l'accès des ressortissants des pays tiers à l'emploi et aux activités non salariées ni, d'une manière plus générale, les politiques en matière de migration, qui relèvent encore essentiellement de la compétence des États membres. À ce propos, il est utile de rappeler que le Comité a soutenu à maintes reprises, et

avec détermination, la nécessité d'une politique communautaire de l'immigration, et que, dans son avis de septembre 1994 sur la Communication de la Commission sur les politiques d'immigration et d'asile, il exigeait que cette question soit incluse dans la révision du Traité lors de la CIG de 1996 ⁽³⁾;

- les contrôles sur les personnes aux frontières intérieures, dans la mesure où la directive gardera son plein effet, tant dans l'éventualité de la suppression de ces contrôles que dans celle de leur maintien.

3.7. Le Comité souscrit au principe de limiter le droit de voyager, tel que défini aux fins de la directive, aux seuls ressortissants des pays tiers présents légalement sur le territoire d'un État membre. Le refus d'accorder le droit de voyager aux personnes entrées ou séjournant illégalement sur le territoire d'un État membre ainsi que les règles que la proposition de la Commission prévoit en matière d'expulsion, constituent non seulement une garantie contre toute inquiétude quant à une éventuelle incidence de la directive sur l'immigration clandestine, mais aussi un instrument supplémentaire de lutte contre ce phénomène.

3.8. Enfin, il peut être utile de rappeler que la directive ne concerne pas les ressortissants des pays tiers ayant conclu un accord d'association relatif à l'Espace économique européen, lesquels, en tant que bénéficiaires du droit communautaire, ont les mêmes droits, en termes d'entrée et de séjour dans un État membre, que les citoyens des États membres.

4. Le droit de voyager pour les ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans un État membre

4.1. Pour aborder le problème des ressortissants des pays tiers séjournant légalement dans les États membres, le Comité s'est toujours inspiré du principe de l'égalité des droits et des chances avec les ressortissants communautaires. Certes, il entend par égalité un processus en devenir et néanmoins à l'issue certaine, reposant sur certains points fermes. Un de ces points fermes est précisément l'égalité des droits dans la circulation à l'intérieur de la Communauté. Dans ce sens, le Comité déclarait en 1991 et réaffirmait en 1994 que les immigrés résidant légalement dans un État membre devraient pouvoir se déplacer à l'intérieur de la Communauté dans les mêmes conditions que les citoyens communautaires. Aussi y aurait-il lieu désormais de supprimer les visas en ce qui concerne les déplacements intracommunautaires.

4.2. Cette position est non seulement défendue également par la Commission et par le Parlement européen, mais des propositions formelles dans ce sens ont été présentées en juin 1995 au Conseil européen de Cannes par la Commission consultative sur le racisme et la

⁽¹⁾ Convention déterminant l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre de la Communauté (Conseil européen de Dublin, du 15. 6. 1990): cf. Bulletin CE 6-1990. On attend pour l'heure les dernières ratifications.

⁽²⁾ Document non publié.

⁽³⁾ JO n° C 393 du 31. 12. 1994.

xénophobie instituées par le Conseil ⁽¹⁾. Ces propositions ont été motivées par le souci à la fois de compléter le marché intérieur et de mettre un terme à la discrimination juridique vis-à-vis des citoyens communautaires ⁽²⁾.

4.3. Par ailleurs, ce principe d'égalité des droits est encore renforcé aujourd'hui par la tendance, qui s'affirme de plus en plus, à étendre aux ressortissants des pays tiers, résidant légalement, certains droits inhérents à la citoyenneté européenne, dont on étendrait d'autant la portée. Témoins, dans ce sens, les articles 138 D et 138 E du Traité de Maastricht qui étendent le droit de présenter une pétition au Parlement européen et de s'adresser au médiateur à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre.

4.4. L'inégalité du droit de voyager est une donnée négative sur le plan non seulement des principes mais également des conséquences pratiques. En effet, elle est la cause de discriminations dans divers domaines.

4.4.1. Tout d'abord dans le contexte familial. Innombrables sont les cas où les membres de la famille de ressortissants de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, tout en bénéficiant, par voie dérivée, du droit d'entrée et de séjour dont jouissent les citoyens de l'Union, voient leur possibilité de se déplacer à l'intérieur de la Communauté limitée, du fait qu'ils sont tenus à chaque fois de présenter un visa.

4.4.2. En second lieu, dans l'accès au marché intérieur. L'obligation du visa fait obstacle à la possibilité pour les ressortissants non communautaires de se rendre dans un autre État membre:

— pour y acheter des marchandises, comme la logique du marché intérieur le suggérerait;

— pour y prester des services, comme l'article 59 du Traité CE l'autoriserait explicitement ⁽³⁾;

— pour bénéficier de services, comme le permet également le Traité CE, à partir du moment où la Cour de justice a prévu que la libre circulation des services comprend la liberté, pour les destinataires des services, de se rendre dans un autre État membre pour y bénéficier d'un service, sans être gênés par des restrictions ⁽⁴⁾. Si l'on considère que les touristes, les bénéficiaires de traitements médicaux et ceux qui font des voyages d'études ou d'affaires doivent être considérés comme des destinataires de services ⁽⁴⁾, on peut s'imaginer l'étendue de la discrimination dont ces citoyens font l'objet, mais aussi le dommage économique subi par de nombreuses catégories d'opérateurs économiques et de professions libérales européennes, dès lors que les ressortissants des pays tiers séjournant légalement sur le territoire de l'Union européenne sont plus de 9 millions.

4.4.3. Un autre cas problématique est constitué par le détachement de travailleurs non communautaires résidant dans un État membre, dans le cadre des prestations de services. Si, d'une part, les difficultés pratiques que pose l'obtention des visas (souvent nécessaires dans de très brefs délais) mettent en difficulté les entreprises qui travaillent dans un autre État membre par rapport aux entreprises nationales — entraînant ainsi des distorsions de la concurrence —, d'autre part, elles mettent ces travailleurs dans des conditions d'infériorité également sur le marché du travail de leur État de résidence. En effet, une entreprise qui travaille fréquemment dans ce secteur peut être amenée à employer de préférence des travailleurs, également de pays tiers, non soumis à l'obligation du visa.

5. Le droit de voyager pour les ressortissants de pays tiers ne séjournant pas dans un État membre

5.1. La proposition de directive poursuit également l'objectif de permettre les déplacements à l'intérieur de la Communauté aux ressortissants des pays tiers entrés légalement dans un État membre, pour un séjour de courte durée, qu'ils soient entrés avec ou sans visa.

5.1.1. Dans le premier cas (entrée avec visa), pour pouvoir se déplacer dans les autres États membres — pendant la période de courte durée autorisée à compter de la date d'entrée (3 mois), ils doivent être munis d'un visa

⁽¹⁾ Dans son rapport présenté au Conseil de Cannes, la commission consultative «Racisme et xénophobie» propose que le Conseil: accorde le droit de circuler librement à l'intérieur de l'Union aux citoyens n'appartenant pas à l'Union européenne qui résident légalement sur le territoire d'un État membre ou qui détiennent un titre attestant de la qualité de résident.

⁽²⁾ Intégrer dans le domaine d'application du droit communautaire le groupe de citoyens originaires d'autres pays, qui n'ont pas la nationalité d'un des États membres et qui résident de manière permanente sur le territoire d'un des États membres, constituerait une démarche logique vers l'achèvement du marché intérieur. Il n'est pas cohérent que des personnes qui prennent part au processus économique de la Communauté, en qualité soit de consommateurs, soit de prestataires de services, se trouvent écartées du droit communautaire. Cela semble être en conflit avec le principe de libre circulation des personnes et des biens. (Chapitre III, paragraphe 6, du rapport mentionné à la note n° 1.)

⁽³⁾ «Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de la Communauté». Il convient de noter que, jusqu'à présent, cet article n'a pas encore reçu d'application pratique.

⁽⁴⁾ Arrêt de la Cour du 31. 1. 1984, procès groupés 286/82 et 26/83, G. Luisi et G. Carlone contre ministère du Trésor — recueil 1984, p. 403 — paragraphe 16.

valable dans toute la Communauté, aux termes du règlement «Visa» et de la Convention «Frontières extérieures».

5.1.1.1. L'harmonisation des politiques nationales en matière de visas⁽¹⁾ n'étant pas encore effective, il peut arriver que le visa demandé par l'État membre où s'effectue la première entrée ne soit pas demandé par tous les États membres. Dans ce cas, les déplacements sans visa seront permis uniquement dans les États membres où le visa n'est pas exigé. Par exemple, un Australien voulant se rendre en France doit obtenir un visa; mais de la France, il peut se déplacer dans tous les autres États membres (à l'exception de l'Espagne), sans avoir besoin de visa. S'il veut se déplacer en Espagne, il doit obtenir un visa délivré par les autorités espagnoles.

5.1.2. Dans le deuxième cas (entrée sans visa), deux situations peuvent se présenter.

5.1.2.1. La première: le visa n'est demandé par aucun État membre. Les déplacements sont autorisés sans visa, toujours pendant trois mois au maximum.

5.1.2.2. La seconde: le visa, qui n'est pas demandé dans l'État membre d'entrée, l'est au contraire dans les autres États membres. La circulation sans visa est autorisée uniquement dans les pays qui ne le demandent pas.

5.1.3. Les cas décrits sous 5.1.1.1 et 5.1.2.2 se traduiront encore par d'importantes et, à de multiples égards, inutiles limitations du droit de voyager, même lorsque la directive entrera en vigueur. Le Comité espère qu'il s'agit là d'une phase transitoire de courte durée et invite la Commission et le Conseil à faire en sorte que se réalise le plus rapidement possible une harmonisation complète des politiques en matière de visa.

5.1.4. Le Comité est conscient que la directive à l'examen donnera le droit de voyager avec un seul visa valable pour toute la Communauté aux ressortissants d'un nombre de pays supérieurs à celui prévu par l'accord de Schengen. En effet, la liste négative du règlement «Visa» est plus courte que celle de Schengen (par exemple, on n'y trouve plus un grand nombre de pays membres du Commonwealth britannique, présents sur la liste négative de Schengen). Le Comité considère qu'il s'agit là d'un progrès.

5.1.5. Le Comité fait observer l'intérêt que présente le droit de voyager, pour les ressortissants de pays tiers qui ne séjournent pas dans un État membre, mais qui y sont légalement présents, aux fins d'un fonctionnement correct et à part entière du marché intérieur. En effet, on ne peut ignorer que la plupart de ces séjours de courte durée sont effectués pour des raisons de tourisme, d'affaires, d'études, de santé, etc. Pour cette raison, une

approche qui associerait la question du droit de voyager uniquement à l'immigration apparaîtrait pour le moins réductrice. D'autant plus que le règlement «Visa» impose l'obligation du visa à un grand nombre de pays tiers qui ne sont pas des pays d'émigration (il suffit de penser aux pays du Golfe).

6. Base juridique

6.1. Il ressort de manière évidente des considérations développées ci-dessus que la directive a pour but la réalisation des objectifs contenus dans l'article 7 A du Traité CE.

6.2. Aussi le Comité partage-t-il le choix de l'article 100, proposé par la Commission, comme base juridique pour la directive.

6.3. Il serait faux de croire que le fait que la directive tienne compte des solutions adoptées pour les mesures d'accompagnement relevant du titre VI du Traité sur l'UE signifie que ses effets dépassent le cadre du Traité CE et les compétences de la Communauté. Aussi le Comité se déclare-t-il opposé à toute tentative de combiner les instruments (premier et troisième piliers).

7. Observations et propositions

7.1. La proposition de directive prévoit — tant pour les ressortissants des pays tiers séjournant dans un État membre que pour les autres ressortissants —, entre autres conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier du droit de voyager, celle de disposer des moyens d'existence suffisants, tant pour la durée du séjour ou du transit que pour le retour dans l'État membre de départ ou pour le voyage vers un pays tiers. Le Comité exprime des doutes quant à la manière dont cette question est traitée dans les propositions de directive, notamment en ce qui concerne ses conséquences pratiques.

7.1.1. En effet, dans le cas de ressortissants séjournant légalement dans un État membre, le Comité estime que, par analogie avec le droit communautaire, le titre de séjour en soi doit donner le droit de voyager, sans que ce droit soit subordonné juridiquement à des conditions particulières, telles que la nécessité de disposer de moyens d'existence suffisants⁽²⁾.

7.1.2. Dans le cas des ressortissants de pays tiers ne séjournant pas dans un État membre, ceux-ci sont déjà soumis à la condition de disposer de moyens d'existence suffisants dès le moment de leur première entrée dans la Communauté, en même temps que le visa: cette obligation, prévue dès à présent par les réglementations nationales, le sera demain dans la Convention «Frontières extérieures». En effet, outre les modalités de séjour

(1) Le règlement «Visa» prévoit, d'une part, une liste négative (pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa pour l'entrée dans tous les États membres) et, de l'autre, la faculté pour les États membres de soumettre à l'obligation du visa également les ressortissants de pays tiers ne figurant pas sur la liste négative.

(2) Pour certaines catégories de citoyens communautaires (retraités, titulaires de rentes et autres personnes inactives), la justification des moyens d'existence est prévue, mais seulement pour exercer le droit de séjourner et non celui de voyager.

déclarées, ces ressortissants doivent prouver lors du franchissement des frontières extérieures qu'ils «disposent des moyens d'existence suffisants, tant pour la durée du séjour ou du transit envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le voyage vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou qu'ils sont en mesure d'obtenir légalement ces moyens»⁽¹⁾. Il est évident que cette condition doit être considérée comme déjà satisfaite et que, par conséquent, il n'est plus nécessaire de l'imposer à nouveau pour les déplacements intracommunautaires.

7.1.3. Il est évidemment toujours possible que le ressortissant d'un pays tiers exerçant le droit de voyager vienne par la suite, pour une raison ou pour une autre, à manquer de moyens d'existence. Dans une telle éventualité, les États membres doivent être protégés en ce sens que le citoyen considéré ne doit pas pouvoir recourir à l'aide sociale. Par ailleurs, il n'est pas possible de multiplier les contrôles de police, ce qui limiterait l'exercice du droit de voyager, simplement parce que le citoyen venant à manquer de moyens d'existence est supposé pouvoir se les procurer par des moyens illégaux.

7.1.4. En outre, si l'on considère que, pour la plupart des États membres signataires de l'accord de Schengen, les contrôles aux frontières intérieures ont déjà été supprimés et que cette suppression s'étendra à l'avenir à tous les États membres, on peut en déduire que la condition à laquelle la proposition de directive soumet l'exercice du droit de voyager pour les citoyens des pays tiers — titulaires d'un titre de séjour ou non — ne pourra être vérifiée que par des contrôles effectués à l'intérieur du territoire des États membres. Cela revient à confier aux forces de l'ordre la tâche d'intensifier les contrôles sur les personnes, ce qui serait difficile dans certains États membres où ces mêmes forces ne disposent pas pour l'instant de tels pouvoirs et où la proposition visant à les instaurer ne serait de manière générale pas acceptable. Ce serait également illogique, les contrôles aux frontières qui sont actuellement supprimés seraient simplement remplacés par des contrôles intérieurs. Or, dans la mesure où de tels contrôles ne pourraient être effectués à l'aide de méthodes objectives, ils porteraient sur les personnes qui, de par leur apparence, ne sembleraient pas être des citoyens nationaux. Ce dispositif prendrait ainsi des allures de discrimination raciale dont finiraient par faire les frais les ressortissants de l'Union appartenant à des minorités raciales, voire présentant des traits somatiques différents de ceux de la majorité de la population. Tout cela serait en contradiction avec les efforts que la Communauté déploie depuis des années pour combattre, également dans les administrations publiques, tous les comportements pouvant traduire une

discrimination raciale⁽²⁾. À ce propos, le Comité saisit la présente occasion pour demander à la Commission et au Conseil de contrôler avec soin, dans le cadre de la lutte contre le racisme et la xénophobie, la diffusion de formes de contrôle, pas toujours pertinentes, qui se concentrent sur les minorités ethniques et raciales et sur les immigrés.

7.1.5. D'après ce qui précède, il apparaît que le Comité est d'accord avec le principe que le ressortissant d'un pays tiers exerçant le droit de voyager soit tenu d'avoir à sa disposition ou de se procurer légalement les moyens d'existence suffisants pour son séjour et ses déplacements. Toutefois, le Comité ne pense pas que cette condition doive être assortie de l'obligation d'en fournir la preuve à tout moment, car cela impliquerait une intensification des contrôles de police qui finirait d'une part par limiter le droit de voyager et d'autre part par prendre inévitablement des connotations de discrimination raciale. Pour ces différentes raisons, le Comité propose de supprimer le second tiret du paragraphe 1 de l'article 3, ainsi que les références correspondantes figurant aux paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la proposition de directive. Il propose en revanche l'insertion d'un nouvel article ainsi rédigé: «Les ressortissants des pays tiers exerçant le droit de voyager sont tenus soit de disposer des moyens d'existence suffisants, tant pour la durée du séjour ou du transit envisagé que pour le retour dans l'État membre ayant délivré le titre de séjour ou pour le voyage vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, soit d'être en mesure d'obtenir légalement ces moyens. Dès lors, le droit de voyager ne donne pas le droit de demander l'aide sociale de l'État membre sur le territoire duquel le voyage s'effectue.»

7.2. Le Comité est d'accord avec la Commission quant aux raisons qui l'ont conduites à ne pas reprendre servilement dans la directive à l'examen la disposition prévue par le projet de convention (Frontières extérieures) concernant la validité résiduelle du titre de séjour, qui doit être supérieure à quatre mois au moment de l'entrée⁽³⁾.

7.3. Le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission et du Conseil sur le cas des ressortissants de pays tiers séjournant dans les États liés par un accord d'association relatif à l'Espace économique européen. Selon la logique de l'extension du marché intérieur à l'EEE, le droit de voyager à l'intérieur de la Communauté devrait être étendu également à ces ressortissants,

⁽¹⁾ Convention «Frontières extérieures», article 7, e) — JO n° C 11 du 15. 1. 1994.

⁽²⁾ Dans sa Résolution sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme du 27. 4. 1995, le Parlement européen invite les États membres à former les travailleurs sociaux, ainsi que les agents de la police et de la justice à traiter les minorités présentes dans l'Union européenne d'une manière respectueuse de la dignité humaine et à adopter des dispositions faisant obstacle aux infractions (B4 — 0731/95, paragraphe 10) — JO n° C 126 du 22. 5. 1995, p. 76.

⁽³⁾ Cf. paragraphe 33 du rapport de la Commission qui prévoit la proposition de directive (doc. COM(95) 346 final).

d'autant plus qu'ils ont déjà le droit de traverser les frontières de certains États membres ⁽¹⁾.

7.4. Le Comité est d'accord avec l'idée que soit prévue, dans le cadre du droit de voyager pour les ressortissants des pays tiers, l'expulsion en cas d'irrégularité en ce qui concerne la condition de la possession d'un titre de séjour ou d'un visa, si celui-ci est exigé.

7.5. Le Comité est également d'accord avec les dispositions (article 3, paragraphe 3, et article 4, paragraphe 5) qui prévoient l'expulsion des ressortissants de pays tiers constituant une menace pour l'ordre public. Le Comité demande toutefois que lors de l'adoption d'une telle mesure, on se conforme à la notion de «menace pour l'ordre public» définie par les dispositions de la directive 64/221, telles qu'interprétées par la Cour de justice ⁽²⁾.

7.6. Le Comité demande en outre que, pour tous les cas d'expulsion qu'elle prévoit, la directive garantisse explicitement le droit du citoyen frappé par une telle mesure d'intenter une action en justice et de se faire représenter légalement, comme le prévoient les conventions internationales ⁽³⁾ et par analogie avec les dispositions de la directive 64/221. Le recours pourrait, à la demande de l'intéressé, avoir force suspensive.

7.7. Le Comité apprécie que la Commission n'ait pas introduit dans la proposition de directive l'obligation

pour les personnes exerçant le droit de voyager de signaler leur présence dans le territoire de l'État membre où ils se rendent, à la différence de ce que prévoit la convention d'application de l'accord de Schengen. S'agissant de l'article 5 de la proposition de directive, le Comité souhaite que l'on parvienne au plus vite à harmoniser au niveau communautaire les dispositions en la matière, y compris celles concernant les citoyens des États membres.

8. Conclusions

8.1. À la lumière des considérations et des observations développées ci-dessus, le Comité rend un avis favorable à la proposition de directive. Il demande cependant qu'y soient apportées les modifications indiquées aux paragraphes précédents.

8.2. Le Comité estime que la directive à l'examen doit être approuvée indépendamment de celle relative à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. En effet, comme on l'a déjà dit, le droit de voyager peut s'exercer, que les contrôles soient supprimés ou maintenus. Par ailleurs, du fait de l'accord de Schengen, à l'heure actuelle les deux cas existent simultanément à l'intérieur de la Communauté.

8.3. Le Comité considère en outre que la directive peut être approuvée sans attendre l'adoption de mesures d'accompagnement relatives au franchissement des frontières extérieures. Il estime que la directive proposée peut entrer en vigueur sans retard en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans la Communauté, il convient en revanche de retarder son applicabilité aux personnes qui se rendent en visite dans l'Union européenne jusqu'à ce qu'aient été adoptées et que soient entrées en vigueur les mesures connexes relatives au franchissement des frontières extérieures.

8.4. Aussi le Comité recommande-t-il au Conseil, moyennant les réserves formulées ci-dessus en ce qui concerne son entrée en vigueur, d'approuver le plus rapidement possible la proposition de directive, de manière à ne pas aggraver le retard avec lequel la Communauté s'apprête à combler une lacune grave dans l'achèvement du marché intérieur et dans la garantie d'un droit imprescriptible, comme l'est celui de voyager.

(1) Il existe déjà des accords particuliers entre pays scandinaves au sujet de la libre circulation des personnes.

(2) Directive du Conseil n° 64/221 du 25. 2. 1964, JO n° L 56 du 4. 4. 1964.

La Cour exclut que la notion d'ordre public soit «déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté». Elle affirme en outre que cette notion «suppose, en tout cas, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société».

Les États membres devraient évaluer la réalité et la gravité des menaces en se fondant sur les critères de justesse et de proportionnalité, de manière à éviter que des infractions mineures puissent avoir des conséquences graves, telles que l'expulsion.

(Arrêt du 4. 12. 1974, affaire 41-74, Van Duyn, in Recueil 1974, p. 1337; arrêt du 26. 2. 1975, affaire 67/74, Bonsignore, in Recueil 1975, p. 297; arrêt du 28. 10. 1975, affaire 36/75, Rutili, in Recueil 1975, p. 1219; arrêt du 27. 10. 1977, affaire 30/77, Bouchereau, in Recueil 1977, p. 1999).

(3) Cf. article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations unies, 16. 12. 1966).

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité»

(96/C 153/09)

Le 7 février 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Le Comité a chargé la section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture de la préparation des travaux en la matière. Au cours de ses travaux, le Comité économique et social a nommé M. Vasco Cal comme rapporteur général (article 20 du Règlement intérieur).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 29 février 1996) à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive du Conseil à l'examen adapte la directive 94/80/CE en vue d'y inclure les collectivités locales des trois nouveaux États membres: l'Autriche, la Finlande et la Suède.

1.2. Le CES approuve la proposition de directive du Conseil.

2. Observations générales

2.1. Le Comité rappelle que cette directive, comme celle qu'elle complète, vise à concrétiser les dispositions de l'article 8 B, selon lequel «tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État».

2.2. Le Comité rappelle que l'extension du suffrage universel au niveau des collectivités locales rend néces-

saire la mise en œuvre des adaptations nécessaires en vue de renforcer le sentiment de participation des citoyens à l'Union européenne, ainsi que la notion de citoyenneté européenne.

2.3. Le Comité souligne l'importance de la participation des citoyens de l'Union à la vie des collectivités locales et aux élections municipales, en ce qu'elle contribue à une meilleure connaissance mutuelle et favorise l'intégration de ces citoyens à la vie de la communauté locale. Elle peut par ailleurs permettre de sensibiliser davantage les pouvoirs publics eux-mêmes et les forces politiques à cette réalité.

2.4. Le Comité réitère les observations qu'il a formulées dans ses avis antérieurs⁽¹⁾ et souligne la nécessité de sauvegarder le principe de la non-discrimination entre citoyens communautaires fondée sur la nationalité, principe consacré par le Traité et confirmé par la jurisprudence⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 393 du 31. 12. 1994, avis du 14. 9. 1994.

⁽²⁾ Arrêt de la cour n°s C-92/92 et C-362/92.

Fait à Bruxelles, le 29 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur les:

- «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/539/CEE relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de volailles et d'œufs à couver», et
- «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/494/CEE relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers de viandes fraîches de volaille» ⁽¹⁾

(96/C 153/10)

Le 18 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 février 1996 (rapporteur: M. Leif Nielsen).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 29 février 1996), le Comité économique et social a adopté, à une large majorité, 2 voix contre et 3 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Les directives 90/539/CEE et 91/494/CEE ont introduit une série de mesures vétérinaires visant à empêcher la propagation des maladies contagieuses des volailles en ce qui concerne les échanges intracommunautaires et les importations en provenance de pays tiers de volailles, d'œufs à couver et de viandes fraîches de volaille. Ces dispositions concernent en principe toutes les maladies contagieuses des volailles. Des garanties sanitaires spéciales sont toutefois envisagées pour le commerce de volailles, de viandes de volailles et d'œufs à couver en provenance des États membres ou des régions de l'UE où l'on pratique la vaccination contre la maladie de Newcastle à destination des régions qui bénéficient d'un statut de non-vaccination.

1.2. Ces deux directives, conformément aux dispositions de l'article 12, paragraphe 4 et de l'article 3, partie A, paragraphe 1^{er}, auraient dû être révisées à la lumière de l'application des normes harmonisées applicables aux vaccins contre la maladie de Newcastle au plus tard le 31 décembre 1994. Les présentes propositions de modifications doivent être vues dans ce contexte. Elles visent à simplifier les garanties vétérinaires en vigueur et trouvent leur origine dans la décision de la Commission 93/152/CEE sur l'harmonisation des normes de vaccinations.

1.3. La Commission propose de permettre l'importation de volaille et d'œufs à couver en provenance des pays tiers après une période de quarantaine ou d'isolation d'une durée maximale de deux mois. La Commission propose toutefois dans le même temps de renoncer aux règles régissant l'importation de volailles et d'œufs à couver en provenance de pays tiers dans des circonstances restant à définir.

1.4. Enfin, il est proposé, compte tenu du risque de maladie que présente le commerce de ces oiseaux, de soumettre les ratites au régime général (les échanges en petit nombre — essentiellement non commerciaux — de ratites bénéficiaient jusqu'à présent d'une exemption).

2. Observations générales

2.1. Le Comité, pour des raisons à la fois sanitaires, économiques et de politique commerciale, préconise la poursuite de l'harmonisation des règles vétérinaires à un niveau élevé. Dans son avis du 31 mai 1989, antérieur à l'adoption des directives actuellement en vigueur, le Comité insistait sur la nécessité de définir un cadre général pour l'ensemble de la politique vétérinaire et suggérait que la Commission élabore une proposition de «directive-cadre» pour la stratégie globale de l'UE en matière de politique vétérinaire. Le Comité, à la lumière de l'expérience acquise et dans la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, est convaincu de la nécessité d'une telle démarche.

2.2. S'agissant des délais prévus par les directives, le Comité estime que la Commission, le Conseil et les États membres doivent chercher à établir des délais réalistes et s'efforcer de les respecter. Le non-respect des délais — qui est monnaie courante — est à l'origine du non-respect des règles de la part des autorités et des autres personnes ou institutions concernées. Un tel processus peut avoir des conséquences graves, spécialement dans le domaine de la santé vétérinaire.

2.3. En outre, s'agissant par exemple de la directive 90/539/CEE, le Comité déplore qu'il soit aussi difficile et aussi long d'avoir une vue d'ensemble de la situation juridique actuelle ainsi que des modifications de propositions relatives à ce domaine et résultant de corrections antérieures. Le Comité invite dès lors le Conseil à trouver

(1) JO n° C 15 du 20. 1. 1996, pp. 13-15.

un moyen de rendre accessibles les textes révisés aux intéressés, le cas échéant par la voie électronique.

2.4. La maladie de Newcastle est une maladie infectieuse grave des volailles et la contamination peut, outre les contacts directs, se produire par l'air sur de courtes distances. La lutte contre la maladie se fait par abattage, conformément à la directive 92/66/CEE. La directive permet en outre la vaccination préventive. Le Danemark, l'Irlande du Nord, la Finlande et la Suède ont choisi d'adopter le statut de non-vaccination et ont obtenu que ce statut soit reconnu en tant que tel. La directive 92/66/CEE autorise en outre la vaccination d'urgence dans le but d'enrayer la propagation rapide de la maladie.

2.5. Le Comité estime qu'il y a lieu d'œuvrer en faveur d'un régime consistant, pour l'ensemble de l'Union européenne, à ne pas pratiquer la vaccination, afin de mettre un terme à la division de l'Union européenne en deux zones. L'on doit cependant reconnaître que les possibilités pratiques d'atteindre cet objectif ne se situent pas dans un avenir prévisible.

2.6. Le Conseil a également approuvé cet objectif d'éradication des maladies par l'adoption de la directive 92/66/CEE établissant des mesures communautaires de lutte contre la maladie de Newcastle, et de la directive 92/40/CEE établissant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire.

2.7. Le Comité reconnaît que la décision de la Commission 93/152/CEE, établissant les critères de vaccination contre la pseudopeste aviaire (maladie de Newcastle), à appliquer dans le cadre des programmes de vaccination de routine, permet la simplification de certaines prescriptions en matière sanitaire.

2.8. La proposition de directive à l'examen concerne plus particulièrement les conditions de police sanitaire relatives à l'importation de volailles et de viandes de volailles en provenance de pays tiers. Le Comité estime qu'il est capital que cette importation ne constitue pas une menace du statut vétérinaire et de police sanitaire en vigueur dans l'UE.

2.9. S'agissant de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), il est important que la Commission s'informe dès à présent de la situation de la maladie dans ces pays et s'assure qu'ils seront en mesure, tant du point de vue administratif que du point de vue de la production, de satisfaire le moment venu aux exigences communautaires dans le domaine vétérinaire.

2.10. Le Comité invite en outre la Commission à s'assurer que, dans le pays d'origine, la législation et les systèmes officiels de contrôle et d'autorisation concernant l'adjonction d'additifs dans les aliments pour volailles répondent bien — au minimum — aux règles en vigueur dans l'UE.

3. Observations particulières

3.1. L'établissement de critères pour l'utilisation de vaccins contre la maladie de Newcastle garantira que

les vaccins vivants et atténués, de même que les vaccins inactivés remplissent des conditions données. Le risque demeure toutefois de voir la maladie se propager à partir d'animaux vaccinés. Ainsi, il est scientifiquement établi qu'un virus infectieux peut se transmettre, se transformer, s'éliminer ou se trouver chez des animaux correctement vaccinés et apparemment en bonne santé. Dans les régions où le virus de la maladie de Newcastle est inexistant, la méthode la plus efficace consiste à empêcher l'introduction du virus dans les régions, les élevages et les troupeaux en question.

La vaccination, bien que souhaitable et recommandée notamment dans le cadre de la prévention, ne doit en aucun cas dispenser de la bonne gestion et du respect de l'hygiène dans les élevages de volailles.

3.2. La levée des garanties particulières prévues par la directive 90/539/CEE, article 12, alinéa 1b, relativement à l'expédition de poussins d'un jour en provenance d'un État membre ou d'une région d'un État membre pratiquant la vaccination vers un autre État membre ou une région d'un État membre ne la pratiquant pas est préoccupante à plus d'un titre. Dans la pratique, on constate l'existence de plusieurs facteurs d'insécurité, parmi lesquels le risque de non-respect des règles et le risque de transmission de la contagion, par exemple dans le cas des poussins d'un jour. Il convient dès lors d'exiger qu'en matière d'incubation et d'éclosion, les couvoirs dont les poussins d'un jour ont été vaccinés soient strictement séparés de ceux dont les poussins n'ont pas été vaccinés.

3.3. Les conditions de transmission verticale du virus ne sont pas encore suffisamment connues. Pour autant que l'hygiène soit suffisante, il n'existe apparemment qu'un faible risque de transmission verticale de la maladie de Newcastle. On peut dès lors envisager, ainsi qu'il est proposé, l'abandon de l'exigence figurant à l'article 12 paragraphe 1a concernant les œufs à couvrir.

3.4. Il est parfaitement justifié que les ratites et les œufs de ratites soient soumis à des règles plus strictes en ce qui concerne le contrôle du cheptel d'origine, même s'il s'agit d'un commerce en plus petit nombre. Les ratites, oiseaux vivant en plein air, présentent un risque plus grand; de plus, la manifestation de la maladie parmi eux est moins bien connue.

3.5. S'agissant des importations en provenance de pays tiers, le Comité se rallie à la possibilité pour la Commission de placer en quarantaine ou d'isoler pour une période de deux mois des volailles, des œufs à couvrir ou des poussins provenant de tels œufs.

3.6. La proposition de permettre à la Commission de renoncer aux règles générales contenues dans les articles 20 à 24 de la directive 90/539/CEE relatives à l'importation en provenance de pays tiers est motivée par la Commission par la possibilité de tenir compte de situations particulières. À cet égard, le Comité invite la

Commission à faire usage de cette liberté de manière à ne pas porter atteinte au respect des règles vétérinaires de l'UE à un niveau élevé.

3.7. Le Comité recommande des mesures strictes comme l'utilisation d'oiseaux sentinelles.

3.8. La suppression des dispositions prévues à l'article 3A, paragraphe 1^{er} et paragraphe 6 de la directive 91/494/CEE concernant l'expédition de viandes fraîches de volailles doit être considéré comme une conséquence acceptable de l'harmonisation des normes pour les vaccins.

Fait à Bruxelles, le 29 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Le texte suivant de l'avis de la section a été remplacé à la suite de l'adoption d'un amendement au cours du débat:

Point 2.5

«La section estime qu'il y a lieu d'œuvrer en faveur d'un statut uniforme de niveau relativement élevé pour l'ensemble du territoire de l'UE afin de mettre un terme à la division de l'UE en deux zones, l'une où la vaccination est pratiquée et l'autre où elle ne l'est pas.»

Résultat du vote

Voix pour: 25, voix contre: 12, abstentions: 7.

Avis du Comité économique et social sur les:

- «Proposition de directive du Conseil établissant les mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique» (version codifiée);
- «Proposition de directive du Conseil concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux» (version codifiée); et
- «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers» (version codifiée)

(96/C 153/11)

Le 30 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 février 1996 (rapporteur: M. Strauss).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Le Comité se déclare d'accord avec la proposition de la Commission ayant pour objet la codification des actes ci-dessous:

- directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique (95/0298 CNS);
- directive du Conseil concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux (95/0299 CNS);
- règlement (CE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (95/0300 CNS).

2. Les avis relatifs aux propositions initiales de directive et de règlement précités ont été élaborés par le Comité ().

Fait à Bruxelles, le 29 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

(1) JO n° C 227 du 10. 10. 1979, p. 19.

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de règlement (CE) du Conseil prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche»
(version codifiée)**

(96/C 153/12)

Le 30 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 février 1996 (rapporteur: M. Muñiz Guardado).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

Le Comité approuve l'initiative de la Commission de procéder à une codification du règlement (CEE) 3094/86 du Conseil prévoyant certaines mesures techniques de conservation de ressources de pêche qui a, depuis son adoption, subi plusieurs modifications.

Il constate qu'il s'agit là d'une proposition qui modifie une proposition de codification présentée le 20 juin 1991 qui n'a, jusqu'à présent, pas eu de suite auprès du Conseil.

Le Comité invite donc le Conseil à adopter cette proposition dans les plus brefs délais pour répondre à l'exigence des opérateurs du secteur, de pouvoir accéder à des textes législatifs de lecture facile.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur les:

- «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des plants de pommes de terre» (version codifiée);
- «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de betteraves» (version codifiée);
- «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres» (version codifiée); et
- «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères» (version codifiée)

(96/C 153/13)

Le 30 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 février 1996 (rapporteur: M. Stokkers).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Le Comité approuve les propositions de la Commission pour la codification:
 - de la directive du Conseil concernant la commercialisation des plants de pommes de terre;
 - de la directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de betteraves;
 - de la directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres;
 - et de la directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères.
2. Dans les documents CES 104/64 et CES 509/68, le Comité a exprimé son avis sur les versions originellement proposées pour ces directives.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur les:

- «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de légumes» (version codifiée);
- «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de céréales» (version codifiée); et
- «Proposition de directive du Conseil concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles» (version codifiée)

(96/C 153/14)

Le 30 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 février 1996 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission vise à systématiser la codification des différents textes législatifs concernant la commercialisation des semences dans l'Union européenne, répondant ainsi à la demande de simplification et à une transparence du droit communautaire posée par les instances communautaires.

À la suite de cette demande, la Commission a pris, en avril 1987, la décision de procéder à la codification des actes juridiques au plus tard après la dixième modification, afin de rendre la législation communautaire plus claire et plus compréhensible pour les utilisateurs.

2. Observations générales

2.1. Les nouvelles directives ainsi codifiées se substitueront par conséquent aux divers textes antérieurs sur lesquels le CES a déjà émis un avis. Or, le contenu des textes restera inchangé. Les modifications éventuelles, qui s'imposent lors d'une codification, ne concerneront que la forme.

2.2. La directive codifiée constituera une base précieuse pour les adaptations juridiques qui pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir.

3. Observations spécifiques

3.1. La proposition vise à systématiser la codification des textes législatifs concernant la commercialisation des semences de légumes (doc. 95/0320 CNS). La production des semences de légumes tient une place importante dans l'agriculture de l'Union européenne, qui justifie une qualité accrue de ces semences qui contribue à une plus grande productivité des cultures de

légumes de la communauté obtenue par l'application, par les États membres, des règles unifiées et aussi rigoureuses que possible.

3.2. La proposition (doc. 95/0321 CNS) vise à systématiser la codification des textes législatifs concernant la commercialisation des semences de céréales. Des résultats satisfaisants dans la culture des céréales dépendent dans une large mesure de l'utilisation de semences appropriées. Une plus grande productivité de la culture des céréales dans la Communauté sera obtenue par l'application par les États membres de règles unifiées et aussi rigoureuses que possible, qui assure une haute qualité de semences.

3.3. La proposition (doc. 95/0322 CNS) vise, à partir des catalogues nationaux, la création d'un catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles suivantes: betteraves, plantes fourragères, céréales, plants de pommes de terre et des plantes oléagineuses et à fibres, dans le but d'améliorer la clarté et la rationalité du marché.

3.4. La présente directive ne s'applique pas aux variétés dont il est prouvé que les semences ou plantes sont destinées à l'exportation vers des pays tiers.

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission européenne pour:

- la directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de légumes;
- la directive du Conseil concernant la commercialisation des semences de céréales;

— la directive du Conseil concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles.

4.2. Le principe de codification répond d'ailleurs à une demande du Comité économique et social.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2075/92 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, et fixant les seuils de garantie pour le tabac en feuilles par groupe de variétés de tabac pour les récoltes de 1996 et 1997»⁽¹⁾

(96/C 153/15)

Le 18 janvier 1996, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de désigner M. Zarkinos comme rapporteur général pour préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 29 février 1996), le Comité économique et social a adopté, sans voix contre et 24 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

La Commission propose au Conseil de fixer les seuils de garantie pour le tabac en feuilles des récoltes de 1996 et 1997, afin de permettre aux producteurs de planifier à temps leur production.

La Commission propose également de modifier le règlement de base (CEE n° 2075/92) de manière que les États membres aient la possibilité de procéder à un transfert de quantités du seuil de garantie d'un groupe de variétés à d'autres, sans impact budgétaire.

Dans la gestion des seuils de garantie, la Commission vise à une certaine flexibilité, grâce à laquelle il pourra être tenu compte des évolutions imprévisibles des conditions de marché.

2. Observations générales

2.1. Le tabac est une plante annuelle et son cycle de production commence en hiver, avec la location et la préparation du terrain, l'acquisition des fournitures et la production des plants. Étant donné que le régime d'aides à la production s'applique à des quantités fixées

pour chaque producteur, il est clair que l'agriculteur ne pourra planifier ses cultures et éviter de se lancer dans des actions contre-productives et des dépenses stériles que s'il connaît le quota qui lui est attribué. De même, pour mener avec les acheteurs toutes leurs négociations en vue de la conclusion de contrats de culture, les producteurs devront nécessairement avoir été informés des quantités qui leur sont imparties.

2.2. Le Comité a constaté que pour la récolte 1995, les producteurs n'ont reçu communication de ces volumes qu'avec un important retard (fin mai). Cette situation a suscité les protestations des producteurs et de leurs organisations, si bien que le Conseil et la Commission ont reconnu la nécessité de procéder en temps utile à la répartition des quantités de seuils de garantie.

2.3. Le Comité estime que la proposition de la Commission sur les seuils de garantie pour 1996 et 1997 constitue un pas dans la bonne direction, bien que pour la campagne 1996, il est indubitable qu'elle intervient tardivement. Le règlement 1066/95 stipule en effet que les États membres délivrent aux producteurs les attestations de quotas au plus tard le 31 janvier de l'année de la récolte.

La proposition de la Commission a été soumise le 27 novembre 1995 mais du fait des lenteurs de la procédure de prise de décision au niveau de l'Union européenne, les quantités seront communiquées cette année encore avec un retard qui aura des répercussions négatives pour les producteurs et le secteur en général.

⁽¹⁾ JO n° C du 3. 2. 1996, p. 6.

2.4. Le Comité juge que si les conditions de marché imposent de revoir les seuils de garantie pour 1997, le processus décisionnel devra avoir abouti avant le 31 décembre 1996, afin qu'il soit possible de procéder en temps utile à la répartition des quotas entre les producteurs.

2.5. Le Comité considère enfin que la nouvelle proposition que la Commission doit soumettre d'ici le 1^{er} avril 1996 concernant la politique à mener dans le futur pour le secteur du tabac devra développer une approche globale de cette branche d'activité dans le sens d'un ajustement de la production aux besoins du marché, d'un accroissement de la qualité et d'une meilleure organisation, en tenant compte du rôle et de l'importance de cette culture pour l'économie et le tissu social de certaines régions de l'UE, ainsi que de l'application de la préférence communautaire.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité pense que la deuxième partie de la proposition de la Commission est positive elle aussi, car elle reconnaît la rigidité caractérisant le régime du tabac en ce qui concerne la gestion des seuils de garantie.

3.2. Le Comité relève que selon les chiffres définitifs de la Commission, la production totale de tabac dans l'UE s'est élevée à 327 916 tonnes pour la récolte 1994.

Si l'on considère que le Conseil avait fixé à 350 000 tonnes pour la campagne 1994 le volume total de production de l'UE pouvant bénéficier du régime de primes, il apparaît que la quantité finale de tabac qui a reçu ces aides et a été livrée a été inférieure de 22 084 tonnes (soit 6,3 % du tonnage d'ensemble) à ce plafond et que les dépenses épargnées par le secteur ont atteint 64 millions d'ECU. La même situation s'était déjà présentée pour la récolte de 1993.

3.3. Tout en acceptant le principe de la neutralité budgétaire, le Comité est d'avis qu'un certain degré de souplesse est nécessaire dans la gestion des volumes pour un produit aussi nettement déficitaire que le tabac, car le système, avec sa rigidité actuelle, contient des dispositions qui empêchent le secteur ne fût-ce que d'absorber les sommes à lui affectées.

Étant donné que les primes accordées varient selon les groupes de variétés, le Comité s'attend à ce que les transferts d'un groupe de variétés à d'autres par volumes équivalents n'aient pas une incidence budgétaire nulle. Pour aboutir à cette neutralité, il faudrait que les transferts s'effectuent à dépenses égales.

Fait à Bruxelles, le 29 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant a été rejeté au cours du débat.

Paragraphe 3.3

Supprimer le paragraphe 3.3.

Exposé des motifs

L'argument d'une forte pénurie de tabac est totalement inapproprié. Il existe au contraire une offre surabondante de ce produit et de ses dérivés. Indépendamment de ces considérations, il est inexact d'invoquer la «rigidité» du système en cas de non-utilisation de ressources dégagées pour le secteur.

Résultat du vote

Voix pour: 29, voix contre: 32, abstentions: 22.

Avis du Comité économique et social sur «L'uniformisation à l'échelle mondiale des règles applicables à l'investissement direct»

(96/C 153/16)

Le 6 juillet 1995, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, 3^e alinéa, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'uniformisation à l'échelle mondiale des règles applicables à l'investissement direct».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 13 février 1996 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 333^e session plénière (séance du 28 février 1996) à l'unanimité.

0. Résumé et conclusions

L'importance croissante que revêt l'investissement direct étranger dans le processus de globalisation économique et dans les relations entre les économies nationales et/ou régionales ne s'est pas accompagnée d'un effort proportionnel en matière de réglementation au niveau international et de définition des responsabilités.

Le Comité économique et social aurait préféré que les négociations en vue d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) se déroulent au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Toutefois, des négociations ayant déjà démarré dans le cadre de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), il considère que la Communauté et les États membres doivent y participer activement, sans perdre de vue la nécessité d'un futur accord au niveau de l'OMC.

Dans l'AMI, la définition de l'investissement doit être plus large que l'actuelle définition de l'investissement direct étranger (IDE), de manière à couvrir d'autres formes de mouvements de capitaux, comme c'est déjà le cas au sein de l'Union européenne (UE). La clause d'intégration économique régionale (REIC) devra continuer à permettre aux États membres de l'UE de poursuivre et d'approfondir leur processus d'intégration économique et de libéralisation, sans être affectés de manière négative par la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Les procédures de règlement des différends doivent pouvoir être compatibles avec celles créées au niveau de l'OMC, ainsi qu'avec les instruments existants en matière de différends investisseurs/États. Les entités subfédérales et locales des États contractants doivent être incluses dans le cadre de l'accord, de manière à éliminer les facteurs d'incertitude qui existent à l'heure actuelle. Le principe du traitement national doit être respecté, mais les exceptions et les réserves doivent être connues. De même, la discrimination inverse contre les entreprises nationales, comme par exemple dans le cas des «zones franches industrielles pour l'exportation», ne doit pas être permise. Il y a lieu de rechercher une plus grande discipline dans l'utilisation des encouragements

fiscaux et des mesures d'incitation directes visant à attirer l'IDE, qui ont aussi des conséquences sur le financement des États destinataires.

Il faut également mettre un frein aux tentatives faites pour attirer l'IDE se fondant sur l'argument de normes du travail réduites, ce qui ne doit pas être confondu avec de bas niveaux de salaires pouvant résulter de différentes conditions économiques et sociales. Les «Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales», qui seront mis à jour cette année, malgré leur caractère non contraignant, sont désormais largement appliqués et respectés par de nombreuses entreprises, y compris en matière de protection de l'environnement et de défense des consommateurs. Ces «principes» doivent être inclus dans l'AMI, contribuant ainsi de manière positive aux futures négociations qui se tiendront au niveau de l'OMC.

1. Introduction

1.1. *L'importance croissante de l'investissement direct étranger*

1.1.1. Le montant total des entrées d'investissement direct étranger (IDE) a dépassé les niveaux enregistrés avant la récession de 1991/92, atteignant, en 1994, un nouveau record historique, avec 225 milliards de dollars. L'estimation totale des sorties d'IDE est légèrement différente, en raison des définitions de l'IDE et des procédures de comptabilisation (voir en annexe les tableaux des dernières données chiffrées publiées par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans son rapport sur l'investissement mondial en 1995 (World Investment Report 1995).

L'augmentation de l'IDE a été à la fois cause et conséquence de la croissante intégration de l'économie mondiale. Au cours des six dernières années, la moyenne annuelle d'IDE a été de 170 milliards de dollars, près du double de ce qu'elle avait été pour les six années précédentes (91 milliards de dollars entre 1983 et 1988).

Le taux de l'accroissement de l'IDE a été supérieur à ceux de la croissance de l'économie mondiale et du volume du commerce international, et est allé de pair avec l'augmentation des flux des crédits bancaires, ainsi que de ceux des investissements en portefeuille.

Le stock d'IDE a atteint au début de 1995 les 2 600 milliards de dollars, et malgré une concentration dans les pays développés, la part des pays en développement est en rapide progression.

1.1.2. L'Union européenne est à l'origine de près de la moitié et le destinataire d'environ 40 % de l'IDE au niveau mondial, si l'on inclut les flux d'IDE intracommunautaires, qui représentent 15 % environ du total mondial (données relatives à la période 1989-1994). Ces pourcentages, toutefois, ont tendance à diminuer, dans la mesure où, depuis 1990, l'IDE dans l'Union européenne tend à baisser tant en valeur absolue qu'en relation avec le total mondial. Aux États-Unis, au contraire, les niveaux de 1990 ont été rattrapés. L'IDE originaire de l'UE n'a pas encore atteint les niveaux de 1990 et, plus important encore, il se trouve pratiquement absent de la région du monde où les flux d'IDE ont le plus augmenté, le Sud-Est asiatique.

1.1.3. Malgré l'internationalisation croissante des activités des PME, qui réalisent une part significative de l'IDE, estimée entre 10 et 15 % du total mondial, l'importance des entreprises multinationales est de plus en plus évidente. Leur nombre est passé de 7 000 dans les années 70 à environ 40 000 au milieu des années 90. En 1992, les filiales des multinationales ont enregistré globalement un volume de ventes de l'ordre de 5 200 milliards de dollars, donc supérieur à celui du commerce mondial. On estime en outre qu'environ 40 % de ce commerce mondial correspond à des transactions au sein du même groupe.

En matière d'emploi également, l'évolution est très significative: les multinationales emploient directement 73 millions de travailleurs environ (ce qui représente plus ou moins 10 % des emplois non agricoles au monde), et l'on estime que les emplois indirects atteignent un volume équivalent à celui des emplois directs.

1.1.4. Hors de la zone OCDE, l'IDE s'est concentré en Chine (environ 40 % de ce sous-total en 1994), à Singapour, en Malaisie, au Mexique (devenu entre-temps membre de l'OCDE), en Argentine, en Indonésie, en Thaïlande, à Hong-Kong, en Hongrie et au Brésil, les cinq principaux pays destinataires recevant environ 63 % de l'IDE et les dix principaux plus de 77 % de l'IDE destiné aux pays non-membres tandis que les 45 pays les moins développés du monde n'ont reçu que 1 % de l'IDE destiné à l'ensemble des pays en développement. Par ailleurs, l'IDE en provenance des pays asiatiques, et notamment de Hong-Kong (avec

environ 21 milliards en 1994) a augmenté régulièrement ces dernières années et s'est dirigé en priorité vers les autres pays de la même région.

1.2. La réglementation de l'IDE au niveau international

1.2.1. Au niveau international, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est compétente pour certains aspects liés directement ou indirectement à l'IDE (dans le contexte du GATS — Accord général sur le commerce des services et des TRIM — Mesures concernant les investissements liés au commerce). Néanmoins, bien que des propositions dans ce sens aient déjà été présentées, aucun accord permettant à l'OMC d'aborder les questions qui se posent en matière d'IDE n'est encore intervenu.

1.2.2. Au sein de l'OCDE, qui regroupe 26 des pays les plus développés du monde, il convient de souligner l'existence de trois instruments en matière de réglementation de l'IDE: les deux codes de libéralisation (celui relatif aux mouvements de capitaux et celui concernant les opérations invisibles courantes), qui visent à éliminer les restrictions frappant les opérations courantes sur le capital et les opérations invisibles courantes figurant sur les listes spécifiques des codes, et l'Instrument de traitement national.

Le Code de libéralisation des mouvements de capitaux couvre la phase de préétablissement et régit l'accès des investisseurs non résidents à l'exercice d'activités économiques dans le pays destinataire. Les États membres s'astreignent à ne pas introduire de mesures restrictives autres que celles consignées dans l'annexe au code les concernant (annexes par pays), et s'engagent par ailleurs à déployer les meilleurs efforts en vue de supprimer progressivement les entraves aux mouvements de capitaux existantes, dès lors qu'il s'agit d'IDE.

Après établissement, le traitement accordé par les États membres aux entreprises non résidentes, y compris pour les nouveaux investissements réalisés par des entreprises déjà établies, est réglementé par l'instrument susmentionné. Cet instrument consacre les principes du traitement national et de l'élimination progressive des exceptions à l'application de ce traitement, sans toutefois revêtir le caractère contraignant des codes.

1.2.3. En l'absence d'un instrument multilatéral garantissant un niveau élevé de protection aux investisseurs et à leurs investissements respectifs, un grand nombre de pays concluent des accords bilatéraux en matière de promotion et de protection réciproques des investissements; il en existe à l'heure actuelle environ 900 dans le monde, concernant 150 pays.

Ces accords prévoient des mesures contraignantes visant à créer des conditions favorables à l'investissement de la part d'investisseurs d'un des États signataires sur le territoire de l'autre, en assurant, sur une base réciproque, le traitement le plus favorable aux investisseurs et en

garantissant la protection et la totale sécurité des investissements déjà réalisés, ce qui implique notamment l'impossibilité pour les deux États de procéder à des nationalisations, à des expropriations ou à toute autre mesure similaire, sauf dans des cas d'utilité publique, sous réserve d'une compensation adéquate, rapide et effective, ainsi que du respect des procédures en la matière prévues par l'ordre juridique national.

Sont également incluses des clauses concernant le transfert de capitaux et le règlement des différends entre parties contractantes, ainsi qu'entre les investisseurs et l'une des parties contractantes.

1.2.4. La Charte européenne de l'énergie, accord sectoriel dont sont signataires 51 pays et l'UE, constitue le premier accord multilatéral comprenant un ensemble de dispositions sur la promotion et la protection des investissements.

Le Traité de la Charte européenne de l'énergie, premier traité de mise en œuvre de la Charte européenne, accorde aux investisseurs étrangers déjà établis le plus favorable des deux traitements suivants: le traitement national ou celui de la nation la plus favorisée. Les dispositions couvrent par ailleurs certains aspects de l'engagement du personnel clé, des transferts de capitaux et des compensations en cas d'expropriation ou de pertes du fait de guerres et autres conflits.

Le traité impose en outre une obligation de «meilleurs efforts» en vue d'accorder le traitement national à des établissements désireux d'investir. Il remet cependant à une phase ultérieure (à finaliser d'ici la fin de 1997) l'interdiction de poser des limites à l'octroi du traitement national à l'établissement pourvoyeur d'investissements étrangers.

1.2.5. Dans de nombreuses régions du monde se développent des processus d'intégration économique. Il existe actuellement une soixantaine d'accords conclus au niveau régional, qui établissent, non seulement les conditions régissant les échanges commerciaux à l'intérieur de la zone, mais aussi celles régissant l'investissement direct étranger entre les pays participants.

L'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) disposent de plus, dans le cadre de la Convention de Lomé, d'un chapitre spécifique consacré à la promotion, la protection, le financement et les mouvements de capitaux, ainsi qu'aux paiements et à l'établissement, le traitement de la nation la plus favorisée étant ainsi institué.

2. Observations générales

2.1. La double approche

2.1.1. Le 15 avril 1995, le Conseil de ministres de l'Union européenne reconnaissait l'intérêt pour la Communauté et ses États membres d'œuvrer activement à l'établissement de règles multilatérales comportant des normes élevées de libéralisation et de protection applicable à l'IDE.

À cet effet, non seulement souhaitait-il que s'ouvre le plus vite possible à l'OCDE, avec la participation de la Communauté et de ses États membres, des négociations en vue de l'élaboration d'un AMI, en y associant des pays non membres, mais il proposait aussi que commencent également au sein de l'OMC des travaux en vue de l'établissement ultérieur d'un cadre multilatéral.

2.1.2. Le 20 octobre dernier, ont été présentées les propositions d'orientations du Conseil pour la participation de la Communauté et des États membres aux négociations organisées dans le cadre de l'OCDE en vue d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), propositions qui ont été adoptées par le Conseil en novembre.

2.1.3. L'OMC ne dispose ni du mandat ni des ressources nécessaires pour démarrer des travaux en vue d'un véritable accord multilatéral, et cette situation ne pourra être corrigée que par la réunion au niveau ministériel qui se tiendra à Singapour à la fin de 1996.

2.1.4. L'Union européenne aurait tout intérêt à accélérer les travaux au niveau de l'OMC, en proposant un renforcement des ressources de cette dernière (humaines, techniques et financières), comme l'a recommandé le CES dans son avis sur les incidences des accords du cycle d'Uruguay (doc. CES 1028/94, rapporteur: M. Giesecke).

En outre, la mise en œuvre de travaux préparatoires, en collaboration avec le Secrétariat de l'OMC, permettrait d'ores et déjà de mieux connaître la position des pays non membres de l'OCDE sur les questions soulevées, de manière à préparer la base d'un véritable cadre multilatéral de l'investissement.

2.1.5. Le Comité économique et social aurait préféré que l'accord multilatéral sur l'investissement soit négocié au niveau de l'OMC. Toutefois, les négociations de l'OCDE ayant déjà démarré, il considère que la Communauté et les États membres doivent y participer activement, et faire tout leur possible pour qu'y soit prise en considération la nécessité d'un futur accord au niveau de l'OMC, en vue d'éviter la duplication des travaux. L'existence d'un accord limité à la zone OCDE entraînerait le renforcement des tendances à la concentration de l'IDE à l'intérieur de cette zone.

2.2. Cadre et objectifs de l'accord au niveau de l'OCDE

2.2.1. Le Conseil de l'OCDE au niveau ministériel a décidé en mai 1995 d'ouvrir immédiatement des négociations au sein de l'OCDE en vue de parvenir à un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) d'ici à la réunion ministérielle de (mai) 1997.

2.2.2. Par cette décision, les ministres de l'OCDE ont établi que, bien que l'OCDE soit le groupement de pays doté de l'ensemble le plus complet de règles multilatérales sur l'investissement, il était nécessaire de résoudre certains problèmes laissés dans l'ombre par les textes actuels: la question des mesures prises au niveau subfédéral dans les États fédéraux, le traitement préférentiel accordé aux pays membres d'organisations économiques régionales, le traitement national appliqué lors de la phase de préétablissement, la participation des investisseurs individuels à la définition des investissements devant être libéralisés.

2.2.3. Par ailleurs, il est prévu que le nouvel accord aborde des domaines non couverts par les instruments existants au niveau de l'OCDE: l'assouplissement des mouvements du personnel clé dans les domaines techniques, le comportement des monopoles, publics et privés, la protection des consommateurs, les politiques de privatisation soumises à obligation de traitement national, ainsi que les mesures d'incitation à l'investissement.

2.2.4. En dernier lieu, cet accord constitue une occasion de réduire les restrictions imposées en matière d'IDE dans certains secteurs d'activité comme les transports, les communications et les ressources naturelles, et de simplifier les procédures d'évaluation des propositions d'investissement.

2.2.5. L'OCDE aborde ces négociations forte des connaissances techniques acquises lors de ses précédentes expériences en la matière, tant au niveau du Secrétariat qu'à celui des deux comités compétents (Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales et Comité des mouvements de capitaux et des transactions invisibles). Un groupe de négociation a été mis en place. Il devra tenir informés de ses travaux les deux comités cités, ainsi que divers groupes de rédaction (protection de l'investissement, traitement des investisseurs, règlement des différends).

3. Observations particulières

3.1. *Autres questions en suspens pour les négociations*

3.1.1. Définition de l'investissement

3.1.1.1. Les instruments en vigueur au sein de l'OCDE définissent l'IDE comme étant fondé sur l'entreprise et visant des relations stables, cette définition étant parfois associée à l'acquisition d'au moins 10 % des droits de votes existants. Ces définitions ne couvrent pas les investissements en portefeuille, ni les domaines tels que la propriété intellectuelle et les concessions (immobilisations incorporelles).

3.1.1.2. Au niveau de la Communauté, du fait de la libéralisation d'autres types de mouvements de capitaux,

qui s'est déjà réalisée unilatéralement, et de l'importance croissante accordée à la propriété intellectuelle, il pourrait être nécessaire d'envisager l'éventualité d'un élargissement du champ de la définition de l'investissement. Cependant, un tel élargissement pourrait rendre encore plus difficile l'obtention du degré élevé de libéralisation annoncé, et poser des problèmes différents en ce qui concerne l'obligation de protéger l'investissement.

3.1.1.3. Par contre, il pourrait favoriser une meilleure acceptation des mesures de sauvegarde de l'accord liées à la balance des paiements et à la politique monétaire, ce qui se révélerait positif dans la perspective d'une éventuelle extension de l'accord à des pays non membres de l'OCDE, ces préoccupations étant communes à la plupart des pays en développement.

Ces clauses de sauvegarde sont prévues dans le Traité de Rome et, bien qu'il ne soit pas précisé dans quelles conditions il y a lieu d'y recourir et qu'elles ne soient pas applicables aux pays participant à la phase III de l'Union économique et monétaire, il serait utile de laisser une telle possibilité ouverte.

3.1.2. Clause d'intégration économique régionale

3.1.2.1. Cette clause (qui prévoit une exemption de l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans les cas d'intégration économique régionale) est d'une grande importance pour la Communauté, puisqu'elle permettra aux États membres de poursuivre et d'approfondir leur processus d'intégration et de libéralisation sans que des parties contractantes tierces (non membres de l'accord d'intégration régionale) puissent bénéficier automatiquement des avantages résultant de cette intégration. Cette clause devrait être rédigée avec la plus grande attention, étant donné que toutes les obligations découlant de l'accord ne doivent pas y être incluses.

3.1.2.2. Les États-Unis, bien qu'ayant signé des traités comportant des clauses de ce type (par exemple, l'article XXIV du GATT ou l'article V du GATS), ont émis des réserves sur l'article 25 de la Charte de l'énergie, ainsi que sur la présence d'une clause d'intégration économique régionale dans l'AMI. Malgré les difficultés que pourra entraîner la ratification d'une telle clause, cette position n'est pas acceptable, étant donné que les entreprises américaines établies en Europe sont considérées comme des firmes européennes, jouissant des mêmes droits que celles-ci, et sont parmi les premières à bénéficier des avantages du processus d'intégration européen.

3.1.3. Procédures de règlement des différends

3.1.3.1. Les accords multilatéraux prévoient habituellement des mécanismes de règlement des différends, visant à permettre un mode rapide et efficace de résolution des différends opposant une entreprise et un

État, ou encore deux États. Étant donné la nature particulière des situations en jeu, l'accès à ce type de mécanismes devrait être étendu aux syndicats, leur permettant le cas échéant d'agir en tant que partie intéressée dans le règlement des différends. Mais en règle générale et à l'exemple des dispositions du GATT en la matière, toutes les parties capables de prouver leur intérêt doivent pouvoir être entendues, ce qui peut inclure les organisations patronales et même les organisations de consommateurs.

3.1.3.2. L'OMC et la Banque mondiale sont les deux références généralement citées dans ce domaine. Pour ce qui est de la première, en conséquence des négociations du GATT, ont été créés des instruments pouvant servir de modèle au système de règlement de différends entre États qui doit être adopté dans le cadre de l'AMI. Quant à la Banque mondiale, elle a développé un mécanisme, le CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements), établi par la Convention de Washington en 1965, qui peut être utilisé pour le règlement de différends entre investisseurs et États. Bien que ces deux exemples soient les plus connus, il existe d'autres instruments de règlement des différends également utilisés dans des accords bilatéraux, comme les mécanismes de la CNUCID (Commission des Nations unies pour le droit commercial international) et de la CCI (Chambre de commerce internationale).

3.1.3.3. Le Comité considère que le mécanisme qui sera mis en œuvre au niveau de l'AMI doit pouvoir être compatible avec ceux créés au sein de l'OMC, en ce qui concerne les différends entre États. Pour les litiges entre investisseur et État, il importe surtout, sur la base des instruments existants, et sans préjudice des intérêts de l'État d'accueil, d'assurer aux investisseurs le plus large éventail possible de recours pour défendre leurs intérêts, de manière à accroître les niveaux de protection et de sécurité des investissements, ce qui est essentiel pour la promotion et le développement de ces derniers.

3.1.4. Application à des organismes subfédéraux des États membres

3.1.4.1. L'objectif d'étendre la portée de l'AMI au niveau sectoriel doit aller de pair avec l'inclusion des niveaux subfédéraux lorsque l'accord doit être appliqué à des États fédéraux. L'utilité de l'accord pourrait être fortement limitée si les niveaux subfédéraux et locaux des États participants ne se considèrent pas obligés de respecter l'accord.

3.1.4.2. Cette question est d'une importance capitale pour le succès des négociations du point de vue communautaire, les États-Unis ayant déjà manifesté dans le cas de la Charte européenne de l'énergie une conception très particulière du résultat des négociations: ils n'ont pas encore à ce jour signé la Charte.

3.1.5. Exceptions à l'application du principe du traitement national

3.1.5.1. Ces exceptions ne doivent être possibles que pour des raisons d'ordre public, de santé publique et de sécurité nationale.

3.1.5.2. La liste des exceptions et des réserves doit être connue, de manière à faciliter les prévisions des agents économiques.

3.1.5.3. Les parties contractantes devraient s'engager à ne pas introduire de nouvelles exceptions ou réserves (clause de «standstill») et le calendrier pour le démantèlement de celles qui existent doit tenir compte de la situation spécifique de chacun des contractants.

3.1.5.4. L'application du principe du traitement national aux cas de privatisations et de monopoles du secteur public constituera l'un des thèmes les plus délicats des négociations, la situation de départ n'étant pas la même dans les divers pays. Toutefois, dans l'ensemble, les négociations pourront démontrer l'intérêt d'engager les débats sur une politique de concurrence au niveau international.

3.1.5.5. Le cas des «zones franches industrielles pour l'exportation» devrait également être abordé dans les négociations de manière à limiter leur emploi excessif par les parties contractantes. Par ailleurs, il y aurait lieu d'interdire la discrimination inverse, visant à favoriser des entreprises étrangères au détriment des entreprises nationales.

3.1.6. La clause de la nation la plus favorisée

3.1.6.1. La clause de la nation la plus favorisée a pour fonction de permettre que soient appliquées aux investisseurs et aux investissements concernés les conditions concédées aux investisseurs et aux investissements de l'État qui reçoit le traitement le plus favorable. Les accords bilatéraux prévoient la possibilité d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée comme alternative au traitement national, ce qui garantit aux investisseurs le traitement le plus favorable, celui concédé à des tiers, ou celui accordé aux ressortissants du pays destinataire.

3.1.6.2. La solution retenue en ce qui concerne l'AMI devra se fonder, parmi les règles contenues dans les accords bilatéraux, sur celles qui sont les plus favorables aux investisseurs et à leurs investissements, non seulement pour ce type de clauses mais aussi dans d'autres domaines.

3.1.7. Encouragements fiscaux et autres mesures d'incitation directes

3.1.7.1. De nombreux pays ont recours à des systèmes d'encouragements fiscaux ou des mesures d'incitation directe pour attirer l'IDE, ce qui se traduit parfois par un manque de transparence et d'information en ce qui concerne les coûts réels pour l'économie, et qui peut

même entraîner des problèmes de distorsion de concurrence, tant sur les marchés nationaux que sur le marché international.

Le recours abusif aux encouragements et exemptions fiscales en faveur du capital aggrave les problèmes de financement de l'État, et accroît les injustices en matière d'imposition en alourdissant la charge fiscale supportée par les travailleurs et les consommateurs.

3.1.7.2. La recherche d'une plus grande discipline dans ce domaine, comme ce fut le cas pour l'accord sur les subventions conclues dans le cadre des négociations du GATT, doit s'accompagner d'une analyse de toutes les autres questions qui entrent en ligne de compte pour la décision de la localisation de l'IDE.

3.1.7.3. Pour ce qui est des problèmes liés à la corruption, également, l'occasion pourrait être saisie d'inclure dans l'accord les orientations déjà approuvées au niveau de l'OCDE sur les pratiques illicites, en les rendant ainsi contraignantes.

3.2. *L'IDE et la question de l'emploi*

3.2.1. L'un des thèmes les plus importants dans le domaine de l'IDE est celui de l'emploi. L'OCDE a élaboré une série d'études sur la relation IDE/emploi. En effet, certains pays craignent que le processus de délocalisation de la production engagé par de nombreuses multinationales ne se traduise par une réduction irréversible du niveau d'emploi dans les pays d'origine de l'IDE.

Jusqu'à présent, ces études n'ont pas apporté de conclusion définitive.

3.2.2. La relation IDE/normes du travail varie en fonction de considérations d'ordre économique, politique et moral. L'élaboration de normes du travail répond à deux objectifs: le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux des travailleurs et des syndicats, et l'institutionnalisation de règles commerciales équitables.

D'une part, on constate que les normes du travail ont une influence sur les décisions prises en matière d'IDE, par exemple dans le cas des délocalisations. Mais à l'inverse, on peut également observer que la localisation et l'organisation du travail au sein des entreprises multinationales ont des répercussions sur le niveau des normes et peuvent contribuer à augmenter les qualifications des travailleurs des pays destinataires, comme le démontrent les analyses que l'OCDE a réalisées concernant les normes du travail et l'investissement direct étranger.

En tout état de cause, le recours à des normes du travail réduites comme argument visant à attirer l'IDE devrait être découragé.

3.2.3. La globalisation économique en cours a affecté la mobilité des ressources, entraînant aussi une certaine globalisation de segments du marché du travail, malgré l'absence de mobilité géographique du facteur travail.

Par ailleurs, les techniques de gestion les plus modernes et les exigences d'ordre moral liées à l'image et au nom des entreprises multinationales ont conduit ces dernières à étendre à leurs succursales et filiales des systèmes de gestion participative, semblables à ceux existants dans les maisons-mères.

Dès lors, il y a tout lieu de se demander si la globalisation entraîne une élévation ou un abaissement des normes de travail.

3.2.4. Diverses études récentes démontrent que la réduction des coûts salariaux par l'abaissement du prix de la main-d'œuvre n'est habituellement pas considérée comme le facteur déterminant dans le choix de la localisation des activités des multinationales, bien qu'elle soit l'un des facteurs examinés, dans certains secteurs plus que dans d'autres. Les multinationales doivent tenir compte d'autres facteurs (accès à des marchés de biens et de services, accès aux facteurs de production, organisation de la production au niveau international, approvisionnements, infrastructures, capacité d'accompagnement de l'évolution technologique, niveau d'éducation et de formation, fiscalité, possibilités en matière de sous-traitance, licences et franchises, etc.). De plus, les coûts salariaux représentent une portion de plus en plus réduite des coûts de production, même pour les activités à facteur travail élevé.

3.2.5. L'un des avantages de la négociation de l'accord dans le cadre de l'OCDE est l'existence des «Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales», qui bien que non contraignants, sont largement appliqués et respectés par de nombreuses entreprises, dont le nombre tend encore à augmenter, notamment du fait que beaucoup d'autres, de moindre dimension, internationalisent leur activités, notamment dans le domaine du commerce.

Les principes contenus dans «Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales» doivent être inclus dans l'AMI, contribuant ainsi de manière positive aux futures négociations qui se tiendront au niveau de l'Organisation mondiale du commerce.

Ces «principes directeurs» incluent, outre des clauses concernant l'emploi et les relations industrielles, des clauses liées à la protection de l'environnement et à la défense des consommateurs qui pourraient ainsi devenir également partie intégrante de l'AMI.

3.2.6. Les négociations en cours se sont caractérisées jusqu'ici par un manque de transparence et d'information à l'égard des principaux destinataires — les employeurs, les syndicats et les consommateurs. Au niveau communautaire également, l'information est limitée, même si le présent avis d'initiative reconnaît l'utilité de la collaboration entre la Commission et

le Comité économique et social et constate que la Commission est ouverte aux suggestions et propositions des partenaires sociaux. La même ouverture devrait être de mise concernant la Commission syndicale consultative (CSC) et le Comité consultatif économique et industriel (BIAC) en tant que groupes reconnus auprès de l'OCDE.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER
