

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 66

40^e année

3 mars 1997

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 novembre 1996	
97/C 66/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention sur la coopération pour la protection de l'utilisation durable du Danube»	1
97/C 66/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant troisième modification de la directive 88/344/CEE, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients»	3
97/C 66/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/14/CEE relative à l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 2, deuxième édition (1988)»	4
97/C 66/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la vente et les garanties des biens de consommation»	5



Prix: 19,50 ECU

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
97/C 66/05	Avis du Comité économique et social sur le «Livres vert de la Commission — Les communications commerciales dans le marché intérieur»	11
97/C 66/06	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la compétitivité de la sous-traitance dans l'industrie textile et de l'habillement de l'Union européenne»	18
97/C 66/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus»	23
97/C 66/08	Avis de la section des transports et communications sur l'«Application de systèmes télématiques au transport intermodal dans un contexte paneuropéen»	27
97/C 66/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil instituant un régime harmonisé pour la sécurité des navires de pêche d'une longueur égale ou supérieure à 24 mètres»	31
97/C 66/10	Avis du Comité économique et social sur: — la «Communication de la Commission sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées» et — le «Projet de résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant l'égalité des chances des personnes handicapées»	35
97/C 66/11	Avis du Comité économique et social sur: — le «Deuxième rapport de la Commission concernant une révision de la législation communautaire en matière d'énergie» et — la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'abrogation de plusieurs textes législatifs communautaires dans le secteur de la politique énergétique»	38
97/C 66/12	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Conseil fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté» et — la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 71/118/CEE, 72/462/CEE, 85/73/CEE, 91/67/CEE, 91/492/CEE, 91/493/CEE, 92/45/CEE et 92/118/CEE en ce qui concerne l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté»	42
97/C 66/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire»	43



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
97/C 66/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/118/CEE du 17 décembre 1992 définissant les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté de produits non soumis, en ce qui concerne lesdites conditions, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A, chapitre I, de la directive 89/662/CEE et, en ce qui concerne les pathogènes, de la directive 90/425/CEE»	46
97/C 66/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant l'annexe à la décision 93/383/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative aux laboratoires de référence pour le contrôle des biotoxines marines»	47
97/C 66/16	Avis du Comité économique et social sur les «Relations entre l'Union européenne et le Canada»	48
97/C 66/17	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'avenir de la protection sociale: cadre pour un débat européen»	58
97/C 66/18	Avis du Comité économique et social sur: — la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: La société de l'information: De Corfou à Dublin — Nouvelles priorités à prendre en compte» et — la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Les conséquences de la société de l'information pour les politiques de l'Union européenne — La préparation des prochaines étapes»	70
97/C 66/19	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts contre la pollution atmosphérique» et — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies»	76
97/C 66/20	Avis du Comité économique et social sur les «Conséquences de l'introduction des nouvelles technologies sur la situation de l'emploi»	78
97/C 66/21	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins» et — la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine»	84

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention sur la coopération pour la protection de l'utilisation durable du Danube»

(97/C 66/01)

Le 2 août 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 130 S du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 novembre 1996 (rapporteur: M. Strasser).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté par 94 voix contre 4 et 2 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans le cadre du sommet sur l'environnement de la CSCE (1989), les États riverains du Danube sont convenus de remplacer la «Déclaration de Bucarest», datant de 1985, par une réglementation plus efficace et plus contraignante, voire d'en étendre la teneur réglementaire. L'Autriche a participé de manière décisive à cette initiative et a assuré d'importants travaux préparatoires pour les négociations (ouvertes en 1992 et clôturées en mars 1994) sur la Convention sur la protection du Danube, qui implique actuellement douze pays (dont certains sont membres de l'Union européenne), parmi lesquels six l'ont ratifiée à ce jour.

1.2. La Convention sur la protection du Danube peut être considérée comme une étape essentielle du droit international en matière d'environnement. Cet accord, élaboré immédiatement après la conclusion de la Convention de la Commission économique pour l'Europe sur la protection des cours d'eau transfrontaliers, est axée pour l'essentiel sur cette convention cadre. Cela correspond aussi aux exigences telles qu'elles ont été formulées aux points 5.4 et 6.3 de l'avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — La politique communautaire dans le domaine de l'eau»⁽¹⁾.

1.3. La Convention sur la protection du Danube prévoit pour les régions du Danube des règles détaillées pour une protection moderne des eaux. Ces règles doivent être appliquées, d'une part, par les parties contractantes et, d'autre part, selon le modèle de coopération internationale utilisée pour d'autres bassins fluviaux européens (comme le Rhin et l'Elbe), par une «Commission internationale de protection du Danube», ou par analogie avec l'accord bilatéral conclu entre l'Espagne et le Portugal sur le Douro.

1.4. La Convention sur la protection du Danube comporte les règles essentielles suivantes:

- éviter, combattre et réduire les nuisances transfrontalières;
- introduire des programmes de surveillance de l'état des eaux transfrontalières;
- s'adapter aux critères d'une gestion durable de l'eau, et d'un développement respectueux de l'environnement, en particulier en termes de qualité de la vie, conservation des ressources, protection des écosystèmes et prévention de dommages causés à l'environnement;
- coopérer en matière de recherche et de développement de procédures efficaces en vue de la prévention, la lutte et la réduction des nuisances transfrontalières;

(1) Doc. CES 1069/96 du 25. 9. 1996.

- coopérer de manière bilatérale et multilatérale, dans le respect de l'égalité des droits et de la réciprocité, essentiellement par la création d'instances communes, sans préjudice de conventions ou d'accords déjà existants;
- s'engager à informer le public sur l'état des eaux transfrontalières.

D'autres points importants de cette convention portent sur l'échange d'informations entre les États riverains et l'obligation d'établir immédiatement des rapports sur toute situation critique (mise en place de systèmes d'alerte et d'alarme). On peut s'attendre à ce que les dispositions concrètes de la convention se traduisent par l'harmonisation des législations que les pays riverains du Danube, en Europe orientale, adopteront en vue d'assurer une protection moderne des eaux.

1.5. Depuis la signature de la Convention, en juin 1994, sa mise en œuvre provisoire, qui se fonde sur une déclaration ministérielle, a déjà fait des progrès considérables, notamment en ce qui concerne la structure administrative et organisationnelle. La Commission internationale a déjà établi ses règles de fonctionnement selon le statut indiqué dans la convention.

2. Remarques

2.1. Le Comité estime, comme la Commission, qu'une entrée en vigueur rapide de la Convention sur la protection du Danube est extrêmement souhaitable et il se déclare donc en faveur d'une ratification rapide par l'Union européenne. Cette convention est en effet d'une importance considérable en matière de politique extérieure, de politique économique et de politique de l'environnement. Elle représente une contribution importante au processus européen d'intégration et apporte son concours au développement d'une économie

durable ainsi qu'à la protection des ressources naturelles et écologiques dans le Bassin du Danube.

3. Remarques complémentaires

3.1. Le Comité fait remarquer que la détérioration croissante de la qualité de l'eau dans le cours inférieur du Danube et à son embouchure constitue un problème particulièrement grave. L'origine de ce phénomène est surtout due au fait que des eaux usées se déversent dans le Danube sans avoir été traitées. À cet égard, la mise en place de stations d'épuration revêt une importance considérable. Le programme international sur la protection de l'environnement du Danube, décidé en 1991, joue ici un rôle essentiel.

3.2. Avec le soutien de l'Union européenne, un «Plan d'action stratégique» a été établi en 1994, qui vise à soutenir la mise en œuvre de l'Accord sur la protection du Danube. Outre le programme communautaire *Phare*, le Fonds mondial pour la protection de l'environnement, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ont un rôle important à jouer dans le financement des mesures nécessaires.

3.3. Afin d'obtenir dès que possible un allègement substantiel des pollutions du Danube, le Comité estime que les dispositifs actuels d'aide devraient être optimisés, éventuellement complétés par d'autres, afin de financer concrètement des installations de traitement des eaux. Il faut aussi tenir compte de ce que 6 pays riverains du Danube sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

3.4. Le Comité juge opportun d'intégrer le plus rapidement possible le programme international pour la protection de l'environnement du Danube dans l'accord sur la protection du Danube.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant troisième modification de la directive 88/344/CEE, relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients»

(97/C 66/02)

Le 17 octobre 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 novembre 1996 (rapporteur: M. Gardner, corapporteurs: M. Colombo et M^{me} Davison).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), avec 97 voix pour, 3 contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Il est proposé que les aspects techniques des solvants autorisés puissent être modifiés par une procédure de comitologie. Ces aspects techniques sont limités à l'utilisation, aux conditions d'utilisation et aux teneurs maximales en résidus.

1.2. La suppression de deux solvants figurant dans la directive 88/344/CEE est proposée, l'industrie n'ayant pas fourni de données toxicologiques au comité scientifique pour l'alimentation humaine (CSAH).

1.3. Les résidus d'hexane présents dans les huiles et les graisses après utilisation de ce solvant sont réduits de 5 mg/kg à 1 mg/kg, du fait que les progrès techniques permettent désormais de détecter l'hexane dès ce niveau.

1.4. L'ajout d'un nouveau solvant approuvé par le CSAH est proposé pour l'extraction des arômes. Les résidus de 1,1,1,2-tétrafluoroéthane présents dans les arômes extraits à partir d'arômes naturels sont extrêmement faibles. Le solvant sera utilisé à température ambiante, ce qui permettra de préserver les arômes délicats. Ce composé a longtemps été utilisé comme gaz propulseur pour les inhalateurs utilisés pour l'asthme.

2. Observations générales

Le Comité approuve la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

3. Observations particulières

3.1. Article 1^{er}, premier paragraphe

3.1.1. Seules les modifications techniques pourront être effectuées en recourant à une procédure de comitologie plutôt qu'en adoptant une nouvelle directive du Conseil à chaque modification. La procédure actuelle de modification par le biais d'une directive du Conseil et du Parlement est extrêmement longue et devient de plus en plus complexe. Une procédure de comitologie permettra de procéder à des modifications en temps opportun après les évaluations du CSAH.

3.1.2. Toutefois, une telle procédure n'implique pas les citoyens de manière adéquate. Le Comité est donc favorable à la procédure de comitologie proposée par la Commission, mais il demande instamment la consultation préalable des divers partenaires socioéconomiques représentés au sein du comité scientifique pour l'alimentation humaine.

3.1.3. Il y a lieu de souligner que cette modification de la directive 88/344/CEE ne concerne que les modifications d'ordre technique.

3.2. Article 1^{er}, deuxième paragraphe

Les suppressions et ajouts sont conformes aux constatations du comité scientifique pour l'alimentation humaine, et aux besoins actuels des utilisateurs.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/14/CEE relative à l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 2, deuxième édition (1988)»⁽¹⁾

(97/C 66/03)

Le 17 octobre 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 84(2) du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 novembre 1996 (rapporteur: M. Boisserée).

Le Comité économique et social, lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996) a adopté, par 101 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La réduction du bruit des avions fait depuis des années partie des programmes environnementaux de la Communauté européenne; elle a pour objectif la protection des riverains des pistes de décollage et d'atterrissage et doit permettre l'utilisation optimale ainsi que l'aménagement des aéroports qui, la plupart du temps, sont situés à proximité de zones résidentielles. Depuis 1980, la Communauté, en accord avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), a émis des textes juridiques afin de parvenir à la réduction progressive du bruit des avions. Le bruit des avions peut, dans la pratique, être évité exclusivement par la mise en service d'avions modernes et moins bruyants.

1.2. La proposition de directive à l'examen se réfère aux avions à réaction subsoniques et aux avions à réaction de l'aviation civile (des règles particulières s'appliquent aux avions à réaction supersoniques et aux avions à hélices). La proposition se rattache à la directive 92/14/CEE⁽²⁾ du 2 mars 1992. Cette directive comporte une interdiction d'utilisation d'avions, à l'intérieur de la Communauté, qui ne correspondent pas à certaines normes internationales en matière de protection contre le bruit. Cette directive contient des dérogations, valables seulement jusqu'en 2002 et qui s'appliquent dans la pratique aux avions de fabrication ancienne appartenant à des compagnies aériennes de pays en développement.

1.3. La proposition de directive à l'examen concrétise, modifie et complète les dispositions relatives aux dérogations à l'interdiction d'exploitation des avions utilisés sur le territoire de la Communauté.

2. Commentaires généraux

2.1. Le Comité approuve la proposition de directive

2.1.1. Cette proposition représente, comme cela était déjà le cas pour la directive de 1992, un compromis entre

les intérêts des riverains et des aéroports, d'une part, et les intérêts des compagnies aériennes, d'autre part, qui, eu égard au niveau de développement de leur pays, se voient contraintes d'utiliser de vieux appareils. La proposition confirme clairement la tendance de vouloir peu à peu mettre fin à l'utilisation de ces avions afin de parvenir avant même 2002 à une nette réduction des nuisances.

2.1.2. Le Comité assortit son avis fondamentalement positif des remarques suivantes sur les différentes dispositions de la proposition, pour autant qu'elles ne répondent pas exclusivement à des critères de rédaction ou de clarté.

3. Commentaires particuliers

3.1. Article 1 (2)

Cette disposition, qui implique, avant 2002, la réduction de l'utilisation d'avions qui ne sont généralement plus autorisés, représente par rapport au texte de la directive en vigueur une plus grande souplesse et une réglementation mieux adaptée aux conditions locales des aéroports.

En conséquence, le Comité se doit d'approuver cette proposition.

3.2. Article 1 (6)

La refonte de l'article 7 de la directive de 1992 vise la clarification et la simplification. Le Comité suppose que l'abolition de la condition d'autorisation jusque là en vigueur pour les administrations compétentes des États membres ne signifie pas en pratique une extension de la possibilité d'exploiter des avions concernés par la directive.

3.3. Article 1 (7)

Selon la proposition prévue ici, les futures modifications des prescriptions en matière de protection contre le bruit doivent être discutées au sein d'un comité consultatif. Le Comité suppose que sa participation à la procédure législative ne devient pas ainsi sans objet.

⁽¹⁾ JO n° C 309 du 18. 10. 1996, p. 9.

⁽²⁾ JO n° L 76 du 23. 3. 1992, p. 21; JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 89.

3.4. Article 1 (8)

Une partie importante de la proposition de directive est constituée par la nouvelle version de la liste des avions bénéficiant d'une dérogation. La modification de cette liste était devenue nécessaire car la liste en vigueur jusqu'à maintenant (Annexe à la directive de 1992) n'était plus pertinente, soit parce que des compagnies aériennes avaient entre temps cessé leur activité, soit parce que des compagnies aériennes n'avaient pas fait figurer leurs avions sur la liste de 1992 bien que, selon la définition de la directive, ils auraient dû y figurer. Le Comité estime que la nouvelle liste n'implique globalement aucune extension des dérogations.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la vente et les garanties des biens de consommation»⁽¹⁾

(97/C 66/04)

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

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 novembre 1996 (rapporteur: M. Ettl; corapporteur: M. Folias).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 106 voix pour, une voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive de la Commission vise à introduire un minimum d'harmonisation dans les dispositions juridiques nationales relatives à la garantie légale. Elle prévoit par ailleurs des prescriptions d'ensemble pour la garantie commerciale; elle ne comporte cependant pas de mesures d'harmonisation des garanties commerciales ou des prestations de service après-vente.

1.2. Les efforts déployés pour régler par une initiative de niveau européen les problèmes des consommateurs dans le domaine des garanties et du service après-vente remontent à plus de deux décennies et ont trouvé un

écho dans plusieurs résolutions du Conseil et programmes d'action de la Commission⁽²⁾. En présentant le Livre vert sur les garanties des biens de consommation et les services après-vente⁽³⁾, la Commission a lancé au niveau communautaire un large proces sur les mesures possibles et souhaitables.

⁽²⁾ — Résolutions du Conseil du 14 avril 1975, JO n° C 92 du 25. 4. 1975, p. 1 et du 19 mai 1985, JO n° C 133 du 3. 6. 1981.

— Priorités futures pour le développement de la politique de protection des consommateurs, JO n° C 186 du 23. 7. 1992.

— Plan d'action triennal pour la politique des consommateurs (1990-1992), doc. COM(90) 98 final; (1993-1995), doc. COM(93) 378 final; priorités pour la politique de protection des consommateurs (1996-1998), doc. COM(95) 519 final.

⁽³⁾ Doc. COM(93) 509 final.

⁽¹⁾ JO n° C 307 du 16. 10. 1996, p. 8.

1.3. Dans son avis sur le Livre vert⁽¹⁾, le Comité a estimé que l'harmonisation des dispositions juridiques sur les garanties des biens de consommation et le service après-vente était souhaitable, tout en mettant en évidence les difficultés qu'elle impliquait. En substance, le Comité a prôné une harmonisation minimale et progressive dans le domaine de la garantie légale, tout en rejetant l'idée d'une harmonisation totale et contraignante des garanties commerciales.

1.4. La proposition de directive à l'examen couvre manifestement moins de domaines que sa longue phase de gestation n'aurait pu le laisser supposer. Elle ne réserve en particulier aucune place à des questions qui ont encore été soulevées lors des travaux préparatoires au sein de la Commission: la responsabilité directe du fabricant pour des réclamations au titre de la garantie légale, la mention explicite d'une responsabilité étendue aux défauts de solidité, ainsi que toute la problématique des services après-vente.

1.5. Le Comité salue l'intention de la présente proposition de directive d'assurer un socle minimal de droits au consommateur achetant un produit défectueux dans le marché intérieur. Le Comité convient avec la Commission⁽²⁾ qu'une percée dans le domaine des garanties des biens de consommation revêt une importance majeure et apporte, du point de vue des consommateurs, une contribution notable à la réalisation du marché intérieur.

1.6. Dans le même temps, le Comité insiste sur l'importance du facteur qualité, étroitement lié à toutes les dispositions de la garantie légale et commerciale. En d'autres termes, des règles claires et qui, en matière de garantie sur les biens de consommation, répondent aux attentes des consommateurs et prennent en compte les exigences sévères des normes européennes de qualité exercent une influence positive sur le niveau général de cette qualité.

2. Observations générales

2.1. Dans l'optique du consommateur européen, le marché intérieur ne pourra être une réalité opérante que si en cas d'achat dans un autre État membre d'un produit qui s'avère défectueux, il a l'assurance de bénéficier d'une protection comparable à celle qui lui serait assurée dans l'État où il réside. Les rapports évoqués par la Commission démontrent éloquemment que, dans la situation juridique qui prévaut actuellement, beaucoup de consommateurs hésitent à effectuer des achats au-delà des frontières de leur pays, car ils redoutent des problèmes en cas d'échange ou de réparation. Cet état de fait empêche non seulement les consommateurs de profiter des avantages du marché intérieur mais ne permet pas aux vendeurs d'utiliser toutes les potentialités que leur ouvre la libre circulation des marchandises.

2.2. Une harmonisation des dispositions juridiques via une directive au titre de l'article 100 A du Traité CE est indispensable pour venir à bout de cette anomalie, qui a notamment été dénoncée par les représentants des consommateurs. Ce faisant, il faut veiller à ne pas perdre de vue que les règles de droit privé des États membres se recouvrent certes sur beaucoup de points mais reposent, dans certains cas, sur des conceptions totalement divergentes. Il n'apparaît donc guère raisonnable de viser à une harmonisation totale de la garantie légale comme de la garantie commerciale, qui n'est d'ailleurs pas nécessaire pour atteindre l'objectif assigné: fournir au consommateur un socle minimal de droits. Le Comité estime donc lui aussi que l'harmonisation doit rester limitée aux aspects fondamentaux de la garantie légale, d'autant qu'ils ne peuvent être abordés efficacement ni par le truchement du droit privé international, ni par le biais d'instruments non contraignants, tels que les recommandations ou les codes de bonne conduite.

2.3. Au vu des efforts de refonte entrepris dans plusieurs États membres, le Comité escomptait que la Commission intégrerait elle aussi des approches plus novatrices dans sa proposition de directive. Commentant celle-ci, la Commission se réfère explicitement aux initiatives prises par certains pays comme le Royaume-Uni, la Grèce ou la Finlande, pour ce qui concerne le manque de solidité ou de durabilité des produits, le service après-vente et la responsabilité du fabricant. Le Comité souligne que les dispositions arrêtées en matière de solidité ou de durée de vie des produits, de service après-vente ou de disponibilité des pièces de rechange peuvent servir à manifester un engagement clair en faveur de la durabilité et de la préservation des ressources et conforter ainsi le souci affiché par la Commission d'une consommation supportable sur le long terme pour l'environnement⁽³⁾.

2.4. Considérées du point de vue du consommateur, les règles de la garantie, tant légale que commerciale, devraient également contribuer à la sécurité de son investissement. Les biens de consommation, en particulier ceux qui sont conçus pour servir plusieurs années, constituent des investissements dont la rentabilité pour le budget de leur acquéreur ne se vérifiera souvent qu'au terme de plusieurs années. De nombreux fabricants sont eux aussi attentifs à cet aspect des choses et l'utilisent comme argument publicitaire, par exemple en soulignant que leurs produits présentent une longévité exceptionnelle ou une robustesse hors du commun. Or, la proposition de directive à l'examen ne prévoit aucune possibilité de recours pour les cas où, passé le délai de la garantie légale, la solidité vantée par la publicité serait démentie par les faits. Le Comité invite par conséquent à repenser le concept de durabilité, en tenant notamment compte de ce contexte.

2.5. En dépit de l'absence, dans la plupart des situations, de relation contractuelle entre les fabricants et les consommateurs, la confiance que ces derniers placent dans les marques des premiers constitue souvent le principal facteur déclenchant l'achat. La proposition de directive n'offre néanmoins pas au consommateur la

(1) JO n° C 295 du 22. 10. 1994.

(2) «Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)», doc. COM(95) 519 final.

(3) «Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)», point 7 des actions prioritaires.

possibilité d'un recours direct contre le fabricant. Le Comité n'ignore pas les problèmes que poserait l'octroi d'un tel droit, notamment pour le choix des voies de recours; l'exemple de certains États membres, où des dispositions en ce sens ont déjà fait leurs preuves, montre néanmoins que ces problèmes peuvent être résolus de façon adéquate dans la pratique. Il est donc suggéré d'accorder au consommateur le droit, en cas de défauts imputables au producteur, de s'adresser directement à celui-ci ou à son représentant régional, possibilité qui pourrait s'avérer particulièrement utile lorsque le consommateur peut difficilement joindre le vendeur — comme c'est le cas pour les achats transfrontaliers.

2.6. Le Comité souligne qu'il ne faut pas envisager les questions liées à la garantie légale et commerciale ou au service après-vente comme un problème isolé touchant les seuls consommateurs, mais qu'il convient de les replacer dans la chaîne de la distribution, qui part des fabricants et passe par le commerce de gros et de détail. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière aux relations entre les maillons de cette chaîne, et notamment à la position, contractuelle ou de fait, des détaillants vis-à-vis de leurs fournisseurs, qui est souvent insatisfaisante. En règle générale, les possibilités de recours dont disposeront les vendeurs finaux contre l'échelon qui, en amont dans le circuit de distribution, est responsable d'un défaut, exerceront également une influence décisive sur leur disponibilité à trouver une solution satisfaisante pour le consommateur.

2.7. La proposition de directive a exclusivement trait à l'achat de biens de consommation et ne concerne pas les questions de garantie légale ou commerciale en rapport avec les services.

3. La garantie légale

3.1. Dans sa proposition de directive, la Commission a opté pour une harmonisation minimale, qui ne touche que quelques composantes élémentaires de la garantie légale, en particulier la notion de défaut, le délai de garantie et les voies de recours. Pour le reste, elle renonce à réglementer plus avant les domaines concernés ou à les harmoniser totalement.

3.2. Dans son avis sur le Livre vert, le Comité a préconisé une harmonisation progressive, fondée sur un socle communautaire minimal. Il a notamment fait valoir qu'il convenait de ne pas démanteler ou édulcorer des dispositions propres à certains États. Il se félicite dès lors de ce que la Commission ait opté pour une démarche proposant une directive minimale et non une harmonisation totale.

3.3. Dans la pratique, cette directive, dont le libellé est fort succinct et qui se borne à aborder quelques éléments clés, risque toutefois de laisser consommateurs et entreprises dans le vague sur certains points importants ou de donner aux premiers l'impression que l'absence d'une harmonisation minimale dans ces matières rétablit

des obstacles pour les achats transfrontaliers. Tel est le cas des questions liées à la nature du délai de garantie, des échéances fixées pour le dépôt d'une réclamation ou des conséquences juridiques de la situation où la voie de recours choisie par le consommateur n'aboutit pas à l'élimination du défaut. Si l'on veut améliorer l'accès du consommateur à la justice, il est important qu'au préalable, ces interrogations aient reçu elles aussi une réponse dans le corps même de la directive.

3.4. Le Comité se doit pareillement de porter un jugement positif sur les efforts déployés par la Commission pour tenter, dans une large mesure, de clarifier certains concepts et d'éliminer certaines ambiguïtés déjà relevées dans l'avis sur le Livre vert. Ces notions sont définies selon des acceptions pragmatiques et faciles à appréhender, y compris par le consommateur. Le Comité estime que le concept de «consommateur» ne devrait pas être appliqué qu'aux seules personnes physiques mais englober les personnes morales, pour autant que celles-ci n'agissent pas dans le cadre de leur activité économique ou professionnelle, afin d'éviter toute discrimination pour ce qui concerne la protection assurée par la directive.

3.5. Les réflexions développées à propos de l'idée de «défaut» ont été reçues de manière très contrastée lors de la procédure consultative relative au Livre vert. Du côté des consommateurs, un accueil favorable a été réservé au principe, d'orientation assez subjective, selon lequel le principal critère à appliquer serait la «conformité aux attentes légitimes du consommateur». Dans les milieux de l'offre, en revanche, cette position a soulevé de nombreuses objections, dont il a été largement tenu compte dans la proposition de directive à l'examen. Les critères d'évaluation de la conformité au contrat d'un bien de consommation qui sont énumérés sous l'article 2, deuxième paragraphe, ne mentionnent plus explicitement cette «conformité aux attentes légitimes du consommateur».

3.6. Parmi les critères à utiliser pour évaluer si des biens de consommation correspondent bien au contrat, l'article 2, deuxième paragraphe, cite en premier lieu la conformité avec la description donnée (ou éventuellement avec un échantillon ou un modèle) et leur aptitude à se prêter aux usages habituels ou à une utilisation spéciale connue par le vendeur. La seule autre condition, mentionnée sous le point d), exige que «leurs qualité et prestations» soient «satisfaisantes eu égard à la nature du bien et du prix payé et compte tenu des déclarations publiques faites à leur propos par le vendeur, par le producteur ou par son représentant».

3.7. Pour qu'un bien de consommation respecte les obligations contractuelles, il ne suffit pas, de l'avis du Comité, qu'il soit «satisfaisant» sous les aspects susmentionnés. Cela n'interdirait pas la présence de certains défauts, en tout cas de défauts mineurs. D'une manière générale, il ne devrait être question de conformité contractuelle que si le bien de consommation concerné est exempt de toute déféctuosité lors de sa délivrance au consommateur, à moins que ce dernier ne se soit déclaré disposé à s'accommoder d'une petite imperfection en échange de l'octroi d'un rabais.

3.8. Le Comité estime que le prix payé pour un bien de consommation ne peut servir d'instrument d'évaluation de sa conformité contractuelle au sens de l'article 2, deuxième paragraphe, point d), que s'il y a lieu de tabler, eu égard à la description générale qui en a été donnée, sur une moindre qualité (lorsqu'il est fait référence, par exemple, à des marchandises de «second choix»). En revanche, si un produit est offert, toutes autres conditions étant égales, à un prix plus avantageux qu'ailleurs, le consommateur n'est nullement tenu de s'attendre à ce que le produit le moins cher soit de qualité inférieure. Une application cohérente de la proposition de directive aboutirait même, dans le cas où deux commerçants vendraient un produit identique, à ce que le consommateur aurait moins de possibilités de faire jouer l'obligation de garantie légale contre celui qui a pratiqué le prix le plus bas que contre celui qui a vendu plus cher. En ce qui concerne précisément les transactions transfrontalières, qui sont souvent motivées par l'existence de différences de prix, la proposition de la Commission en viendrait ainsi à contrecarrer purement et simplement l'objectif d'ouverture complète du marché pour les consommateurs.

3.9. Décréter qu'en l'absence d'accord ou de déclaration explicites divergents (au sens du deuxième tiret du deuxième paragraphe de l'article 3), les biens de consommation doivent être conformes aux déclarations publiques du fabricant (par exemple dans la publicité ou l'étiquetage) répondrait aux attentes manifestes des consommateurs qui, en pratique, ne font pas de distinction entre l'information fournie par le vendeur et celle donnée par le fabricant. Une réglementation de cet ordre favoriserait par ailleurs la loyauté dans les échanges commerciaux, en évitant que leurs différents acteurs ne se défassent mutuellement de leur responsabilité, au détriment du consommateur. Le Comité estime cependant que les «déclarations publiques faites par le producteur ou par son représentant» évoquées à l'article 3, deuxième paragraphe, doivent se rapporter aux seules indications données sur les qualités des produits et ne pas couvrir des assertions publicitaires d'ordre général.

3.10. La durée de deux ans qui est fixée pour la garantie légale correspond à celle du droit des Nations Unies sur la vente et représente une tentative pour trouver un moyen terme entre les délais de garantie très disparates qui existent dans les États membres. La proposition de directive visant une harmonisation minimale, ce laps de deux années apparaît acceptable, y compris du point de vue de la protection du consommateur. Il n'échappe cependant pas au Comité que le laps de deux années ainsi prévu allonge notablement les délais réglementaires de garantie de certains pays. Étant donné qu'il s'applique à tout l'éventail de la production, le Comité tient pour indiqué de prévoir une certaine souplesse vis-à-vis des dispositions contractuelles (à ce propos, voir le paragraphe 5.1).

3.10.1. Ce délai de deux années ne signifie pas, selon une interprétation erronée fort répandue, que le bien de consommation doit rester exempt de toute défectuosité durant tout ce laps de temps. Il donne toutefois la possibilité de faire jouer la garantie pour un défaut qui existait au moment de la délivrance du bien mais n'a pu être décelé que durant cette période de deux ans à

compter de la livraison. Cette disposition permettrait par ailleurs d'abolir le traitement discriminatoire que les consommateurs s'inquiètent de subir par rapport aux négociants en matière d'achats transfrontaliers: alors que la garantie légale court sur deux années pour une transaction commerciale internationale effectuée entre deux commerçants dans le champ d'application du droit des Nations Unies en matière de vente, les consommateurs n'ont souvent droit qu'à six mois ou un an, suivant le droit national qui est d'application.

3.10.2. Le Comité soutient que le délai de deux ans que l'article 3, paragraphe 1, accorde au consommateur pour faire valoir ses droits en cas de défaut existant à la livraison mais apparu ultérieurement, ne porte pas préjudice aux durées des garanties commerciales. À la différence de la garantie légale, les garanties commerciales couvrent généralement l'ensemble des défectuosités qui apparaissent durant un laps de temps donné à partir de la date d'acquisition du bien de consommation, qu'elles aient été présentes ou non à l'époque où celle-ci s'est déroulée. Une garantie commerciale assurant l'absence de défauts durant une année, par exemple, restera d'application, conformément à l'article 5, paragraphe 1, dans la mesure où le garant se déclarera prêt à assumer également les obligations, d'un contenu nettement moins étendu, résultant de la garantie légale.

3.11. Il est prévu que le délai de garantie commence à courir à partir de la livraison du bien. Suivant le libellé du projet de directive, il n'est pas possible de différer cette date, même dans le cas de défectuosités qui existaient (en puissance) à la livraison mais n'ont pu être constatées, de par leur nature, qu'à une date ultérieure. C'est ainsi que des problèmes pratiques peuvent surgir pour les biens de consommation qui, à la suite de défauts de fabrication, ne respectent pas certaines normes minimales de longévité auxquelles ils étaient tenus de satisfaire.

3.12. Les avis divergent au sein du Comité concernant la règle de présomption établie par l'article 3, troisième paragraphe. La pratique montre que même si ce principe n'est pas encore inscrit dans les systèmes juridiques nationaux, la plupart des entreprises soucieuses de nouer des relations durables avec leur clientèle l'appliquent d'ores et déjà spontanément. Le Comité avance que la règle de la présomption ne s'applique pas aux «défauts» qui résultent d'un usage normal du bien de consommation ou ne sont pas compatibles avec sa nature. La garantie légale ne concernant que des défauts existant au moment de la livraison du bien, la clause de la présomption ne peut être invoquée lorsque l'état «défectueux» est la conséquence d'une utilisation ordinaire. On ne saurait toutefois nier que du fait de cette clause, le vendeur peut se trouver dans l'impossibilité d'administrer la preuve voulue pendant les six premiers mois suivant la livraison du bien. Le Comité estime que l'on pourrait envisager de n'appliquer la règle de présomption que lorsque le producteur est supposé être plus en mesure que le consommateur d'évaluer la présence ou l'absence d'un défaut.

3.13. Lors de la consultation sur le Livre vert, la question de la possibilité laissée au consommateur de choisir entre les différentes voies de recours a soulevé de vifs débats. Le Comité soutient que, par principe, le consommateur doit avoir la possibilité de faire prévaloir le plus rapidement et le plus efficacement possible son droit à obtenir un service conforme au contrat. Dans cette optique, il apparaît indiqué de lui laisser le choix entre plusieurs moyens de recours (dans la mesure où ils sont défendables économiquement pour le commerçant). Dans certains cas, il peut sembler opportun, eu égard à la nature particulière de l'objet vendu ou à la spécificité du type de distribution utilisé par le client, d'autoriser des accords contractuels qui, en fin de compte, servent les intérêts du consommateur tout en se justifiant par ailleurs d'un point de vue économique. La Commission devrait explorer cette voie.

3.14. Le Comité comprend certes que dans le cas de défauts purement mineurs, une rupture immédiate du contrat pourrait parfois aboutir à pénaliser injustement le commerçant. Toutefois, si la proposition de directive donne à chaque État membre la latitude d'exclure certaines voies de recours pour ces non-conformités de portée limitée, les consommateurs et les vendeurs seront une nouvelle fois confrontés à un flou juridique. Aussi le Comité recommande-t-il de stipuler dans le corps de la directive si, même pour des défauts mineurs, tous les moyens de recours restent autorisés. On pourrait envisager que la directive ménage au consommateur toutes les voies de recours, comme prévu par la première phrase du quatrième paragraphe de l'article 3, mais permette que les contrats comportent une clause qui écarte la faculté de résiliation pour les défauts mineurs.

3.15. La proposition de directive établit une distinction tranchée entre le droit à la réparation et le droit au remplacement; pour les biens de consommation fabriqués en série, de manière industrielle, le remplacement (échange du bien défectueux contre un autre exempt de défauts) constituera généralement, du point de vue du consommateur, la meilleure des réparations. Si la possibilité est donnée de restreindre l'éventail des voies de recours, soit par la législation de chaque État membre (comme le prévoit la dernière phrase du quatrième paragraphe de l'article 3), soit par une disposition contractuelle, il conviendrait en tout état de cause de n'exclure le remplacement au profit de la réparation que si celle-ci n'aboutit pas à diminuer la valeur du bien.

3.16. La proposition de directive ne contient pas la moindre indication sur la suite à donner aux situations où un consommateur a fait valoir un de ses droits sans obtenir de résultat. Ce cas de figure revêt une importance particulière lorsque le consommateur a commencé par réclamer une réparation, mais que le vendeur a failli à cette obligation. Dans ce cas, le consommateur doit encore avoir le droit, après avoir vainement demandé une remise en état, d'exiger la résiliation du contrat de vente, même si, entre-temps, il s'est écoulé plus d'un an depuis la délivrance du bien.

3.17. De même, lorsque l'entreprise concernée échoue dans une tentative de réparation, le consommateur doit conserver la possibilité de demander la résiliation du contrat, indépendamment de l'éventuelle expiration du délai prévu par la seconde phrase du quatrième paragraphe de l'article 3.

3.18. La proposition de directive omet également de déterminer si le délai de garantie légale repart de zéro après une réparation ou un remplacement. Comme on peut raisonnablement le penser, il importe non seulement que l'entreprise soit tenue de réparer un objet défectueux aussi longtemps que le délai de garantie ne sera pas venu à expiration mais aussi que le consommateur puisse être assuré de disposer d'un bien en état de marche au-delà de cette période. Lorsqu'il a été remédié à une défectuosité, un nouveau délai de garantie doit prendre cours en ce qui concerne le défaut concerné. Pour le Comité, il y aurait également lieu de préciser que les périodes de réparation ne sont pas comptabilisées dans la durée de la garantie et que cette remise en état est partie intégrante d'un service revêtant le caractère d'une obligation contractuelle, à laquelle s'appliquent toutes les autres règles de droit régissant les contrats, comme les dispositions propres aux États membres sur les garanties légales pour les services.

3.19. Le lieu où les obligations découlant de la garantie légale doivent être remplies constitue une autre problématique non réglée par la proposition de directive. Cette question prend notamment toute son importance lorsqu'il n'est pas possible de déplacer sans difficultés les biens concernés, par exemple lorsqu'ils ont été encastés et sont devenus, de ce fait, intransportables. Le Comité considère qu'une clarification explicite de ce point s'avérerait précieuse dans la pratique.

3.20. Le Comité accueille avec satisfaction les dispositions de l'article 3, paragraphe 5, qui traitent de la charge du risque dans la chaîne de distribution, en donnant au vendeur final le droit de se retourner contre le maillon précédent, et doit avoir pour effet de conforter la situation juridique des entreprises, en particulier des PME, vis-à-vis de leurs fournisseurs. La formulation du texte reste cependant vague sur deux points: la notion de «responsable» n'est pas définie et il n'est pas précisé dans quelle mesure des dispositions juridiques des États membres pourraient poser des limites à ce droit de recours. Le Comité prend position en faveur de l'interdiction de limiter ce dernier, tant par le biais du droit national que par celui d'un accord contractuel. Le caractère contraignant de ces dispositions, tel que l'article 6, paragraphes 1 et 2, le fixe en faveur des consommateurs, doit également bénéficier aux vendeurs finaux dans l'exercice de leur droit de recours au titre de l'article 3, paragraphe 5.

3.21. Du point de vue des consommateurs, l'obligation de dénonciation dont fait état l'article 4 est des plus problématiques, essentiellement parce que le délai d'un mois imparti pour dénoncer un défaut ne commence pas à partir du moment où le consommateur a constaté cette non-conformité mais à partir de celui où il aurait dû le faire.

3.22. Cette obligation de dénoncer les défauts de conformité est reprise des dispositions des Nations Unies

sur la vente qui, s'inscrivant en cela dans les traditions du négoce, imposent cependant aussi (article 38 de la Convention de Vienne) à l'acheteur (qui est toujours un commerçant dans le droit de la vente des Nations Unies) de contrôler les marchandises concernées. Pour la vente des biens de consommation, certains États ne possèdent toutefois pas d'équivalent de ce devoir de contrôle et le Comité est d'avis qu'il n'y a pas lieu de les contraindre à en créer un, fût-ce indirectement. Il serait tout à fait utopique d'obliger le consommateur à soumettre tous les biens qu'il acquiert à un examen complet et minutieux, que dans bien des cas, il ne serait d'ailleurs absolument pas en mesure d'effectuer.

3.23. Pour le consommateur, l'obligation de dénoncer les défauts n'a donc de sens que pour la période durant laquelle prévaut une présomption de conformité avec renversement de la charge de la preuve, c'est-à-dire, pour la proposition de directive à l'examen, dans un délai de six mois après la livraison. Au-delà de ce laps de temps, l'obligation de dénonciation doit être récusee, à défaut de quoi le consommateur qui négligerait de dénoncer la non-conformité affaiblirait sa propre position juridique, puisqu'il lui incombe désormais d'établir le défaut en question et de prouver qu'il existait déjà à la livraison, alors qu'il est de plus en plus difficile de le faire à mesure que celle-ci s'éloigne chronologiquement. Quoi qu'il en soit, l'omission de la dénonciation ne devrait toutefois avoir pour effet de restreindre l'exercice du droit à la garantie légale que dans le cas où elle a eu une incidence sur le défaut en cause, par exemple si celui-ci a continué à se développer et à s'aggraver alors qu'il aurait été possible d'éviter cette détérioration en en avertissant le vendeur en temps utile.

4. La garantie commerciale

4.1. Dans son avis sur le Livre vert, le Comité s'est prononcé explicitement contre l'harmonisation totale

de la garantie commerciale et a attiré l'attention sur la possibilité d'instaurer un «code de bonne conduite» dans ce domaine.

4.2. La Commission a désormais renoncé elle aussi à harmoniser jusque dans le détail la question de la garantie commerciale et s'est limitée, dans sa proposition de directive, à en aborder deux aspects: l'obligation, pour les garanties commerciales, d'être plus avantageuses que la garantie légale et quelques dispositions élémentaires de forme, déjà consacrées, pour l'essentiel, par les usages de bonnes pratiques du secteur.

4.3. Le Comité se réjouit de ce que la Commission ait adopté cette démarche. Le principe de la «situation plus avantageuse» énoncé dans le premier paragraphe de l'article 5 est utile pour éviter au consommateur de se laisser duper et sert la cause de la transparence des échanges commerciaux. L'existence d'une garantie minimale obligatoire (la garantie légale) a pour effet de renforcer les garanties commerciales dans leur rôle de facteur de compétitivité et de ne plus les cantonner au rang de simples outils de valorisation publicitaire.

5. Caractère contraignant des dispositions

Pour les motifs exposés au paragraphe 3.10, l'article 6, paragraphe 1, de la proposition de directive devrait être complété comme suit:

«Sont exclues de cette règle les accords sur le délai de garantie lorsque, eu égard à la nature particulière du bien vendu, il apparaît approprié de limiter la durée de cette garantie à une année.»

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Livres vert de la Commission — Les communications commerciales dans le marché intérieur»

(97/C 66/05)

Le 13 mai 1996, conformément à l'article 198 du Traité sur l'Union européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Livres vert — Les communications commerciales dans le marché intérieur».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 1996 (rapporteur: M. Simpson).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 102 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Livre vert sur les communications commerciales est le résultat d'un examen global, commencé par la Commission en 1992, des barrières et des distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur qui affectent les communications commerciales. Il contient des propositions de la Commission en vue d'améliorer la situation et sollicite l'avis du Comité économique et social et d'autres parties intéressées quant à celles-ci.

1.2. Les propositions décrites et examinées ci-après, visent à codifier, clarifier et simplifier le fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne la prestation de services de communications commerciales. Ces propositions visent un meilleur fonctionnement du marché intérieur. Elles ne modifient pas la position juridique de base établie par le Traité, en particulier aux articles 30 et 59. De même, elles ne modifient pas la portée des exemptions reconnues aux États membres au titre de l'article 56 du Traité.

1.3. La Commission reconnaît également la nécessité de tenir compte des liens avec d'autres politiques et actions communautaires. Elle présente une méthode qui devrait aider la Commission à évaluer les problèmes de compatibilité entre le droit communautaire et certaines mesures réglementaires nationales. Cette méthode devrait fournir un mécanisme permettant d'apprécier tout changement de législation ou de réglementation envisagé par les États membres dans ce domaine.

1.4. Tout indique que le marché potentiel des communications commerciales touchant plus d'un État membre augmente. La publicité et le marketing ne sont que deux des domaines potentiels d'intérêts. Des restrictions ou des divergences nationales au niveau des régimes réglementaires peuvent constituer une source de tension si elles sont considérées comme des entraves inutiles au fonctionnement du marché intérieur. Si la Commission

n'agit pas, elle doit s'attendre à recevoir de plus en plus de plaintes invoquant des restrictions injustifiées au fonctionnement du marché intérieur, et la Cour de justice sera de plus en plus souvent appelée à trancher.

1.5. L'initiative de la Commission se fonde sur le fait que la situation actuelle n'est pas satisfaisante, qu'elle est inefficace et assortie d'incertitudes. Le fait de s'en remettre à la Cour a en soi un effet dissuasif pour certains plaignants, et en cas de recours, les procédures sont longues. Cela laisse également la tâche à la Cour de déterminer, par l'établissement de la jurisprudence, la politique à suivre. S'il existait des mécanismes permettant à la Commission de suivre une approche évaluative réfléchie et systématique, certaines questions pourraient être résolues de manière plus rapide et plus efficace. De tels mécanismes aideraient également la Cour à trancher les affaires dont elle est saisie.

1.6. Les «communications commerciales» sont définies par la Commission comme regroupant «toutes les formes de communication destinées à promouvoir les produits, les services ou l'image d'une entreprise ou d'une organisation auprès des consommateurs finals ou des distributeurs».

1.7. Cette définition couvre toutes les formes de publicité, de marketing direct, de parrainage, de promotion des ventes et de relations publiques visant à assurer la promotion de produits et de services. De même, elle couvre toutes les entreprises, y compris les organismes publics et semi-publics, les organisations caritatives et politiques. Elle s'applique au matériel imprimé, audio et télévisuel, y compris le secteur en rapide expansion

du câble, des télécommunications et des satellites servant à la circulation des flux d'informations, au marketing et à la vente à distance.

1.8. Pour l'évaluation des propositions de la Commission, il est important de se souvenir que dans le marché intérieur, ce sont les réglementations nationales qui doivent être examinées afin de s'assurer qu'elles sont conformes au Traité, et non le contraire. Le principe de la liberté de prestation de services de communications commerciales est déjà établi.

Si cette liberté doit être limitée, les critères de base qui peuvent maintenant être codifiés en fonction des principes et de la jurisprudence concernant le critère de l'«intérêt public» sont les suivants:

- la restriction doit être non discriminatoire entre les prestataires de différents États;
- elle doit être justifiée par l'intérêt public;
- elle doit être proportionnée à l'objectif avancé.

La Commission reconnaît que les plaintes qu'elle a reçues ne font en général pas état de discriminations engendrées par la nationalité du prestataire de services.

1.9. La justification de l'«intérêt public» peut revêtir différentes formes, notamment des facteurs culturels, des facteurs linguistiques, la protection des mineurs, la protection des consommateurs, des principes moraux, etc. Toutefois, ces méthodes de justification des réglementations nationales sont sujettes à un examen, en dernière instance par la Cour européenne de justice, en vue de garantir qu'il ne s'agit pas de formes indirectes et inacceptables de discrimination.

1.10. Si les principes de base du marché intérieur s'appliquant aux communications commerciales peuvent être aisément résumés, en raison de la nécessité de pouvoir les interpréter dans des situations où jugement doit être rendu, leur application est difficile et, inévitablement, parfois controversée.

1.11. Il est loisible d'avancer que le principe le plus simple sur lequel fonder une politique en la matière pourrait être que les normes et les méthodes de communication commerciale qui sont permises dans le pays d'origine devraient également l'être dans d'autres États membres, à condition qu'elles soient conformes au Traité. Le Comité reconnaît qu'il y a de nombreuses différences justifiables entre les objectifs poursuivis par les autorités réglementaires nationales. Le principe de la reconnaissance mutuelle totale n'est pas cohérent avec les degrés de différence qui sont acceptables dans le marché intérieur.

1.12. En revanche, d'aucuns peuvent estimer que dans le domaine des communications commerciales, les États membres devraient avoir la faculté de réglementer en fonction des normes nationales, vu que les différences culturelles, linguistiques et sociales sont si nombreuses. Une approche totalement basée sur le «laisser-faire» serait une manière indirecte d'autoriser la discrimination et constituerait dans certains cas une violation du Traité. Entre ces deux positions opposées, la politique suivie doit viser un équilibre approprié entre, d'une part, les principes du Traité et, d'autre part, la possibilité de protéger l'«intérêt public» reconnue aux États membres.

2. Les propositions de la Commission

2.1. La Commission sollicite des observations sur deux propositions dont la portée est vaste. Celles-ci constituent une réponse pragmatique à l'examen détaillé de la situation auquel elle a procédé dans chacun des États membres. Cet examen est résumé brièvement dans le Livre vert et étayé par un document de travail de la Commission⁽¹⁾.

2.2. Le Comité accueille favorablement la publication du Livre vert, qui constitue une méthode utile pour cerner les problèmes en sollicitant les observations des organismes et institutions intéressés et en débattant des améliorations qu'il serait possible d'apporter au fonctionnement du marché intérieur.

2.3. Les résultats de cet exercice ne sont pas reproduits dans le présent avis. Il s'agit notamment de différences au niveau des définitions nationales de la «publicité trompeuse»; de divergences législatives en ce qui concerne la publicité comparative qui est acceptable; de règles différentes concernant la publicité par les prix, les réductions et le dumping; des formes autorisées de publicité par téléphone et par voie postale, ou sous forme d'offres promotionnelles; de restrictions sur les médias (en particulier la publicité télévisée et le téléachat); de restrictions sur le parrainage; de restrictions sur les produits (par exemple sur le tabac, les jouets d'enfant, les produits pharmaceutiques, etc.) et d'autres restrictions liées au bon goût, à la décence, à la déontologie, au langage et à la politique.

2.4. Les propositions formulées dans le Livre vert ne sont pas des instruments juridiques, mais des outils visant à contribuer à l'amélioration de la prise de décision de la Commission en ce qui concerne les cas potentiels de violation de la réglementation ou les propositions de réglementation. Elles sont bien entendu fondées sur les bases juridiques prévues dans le Traité. Pour les cas d'infraction, la base juridique est l'article 169. Pour les propositions de la Communauté, comme cela est expliqué dans la première partie du Livre vert, dès lors que les activités de communication commerciale

⁽¹⁾ Document de travail XV/9579/96: les communications commerciales dans le marché intérieur.

sont réglementées en fonction de divers objectifs, elles pourraient être fondées sur une série de bases juridiques différentes (par exemple les articles 100 A et 57, paragraphe 2, pour le marché intérieur et l'article 129 pour la protection de la santé et du consommateur), en fonction de l'objectif poursuivi.

3. Implications pratiques

3.1. La première proposition présente dans ses grandes lignes un cadre pour une méthodologie à utiliser en vue d'évaluer si des mesures législatives ou réglementaires nationales affectant les communications commerciales sont appropriées et proportionnées.

3.2. La seconde proposition vise (i) à améliorer la coordination et l'échange d'informations au niveau européen grâce à un système de notification à la Commission de mesures réglementaires nationales existantes ou à l'étude affectant les communications commerciales et (ii) à créer un comité représentatif composé de représentants des États membres, qui constituerait un forum pouvant conseiller la Commission.

3.3. Méthodologie

3.3.1. La première proposition, concernant une méthodologie permettant de parvenir à une procédure d'évaluation plus uniforme de toutes mesures nationales restrictives affectant les communications commerciales, vise à combiner la jurisprudence établie et celle qui est en train d'être forgée avec une analyse d'impact détaillée mise au point de commun accord pour les cas particuliers. Pour l'essentiel, les mesures nationales restrictives doivent être susceptibles d'atteindre l'objectif poursuivi et doivent le faire par l'intermédiaire de restrictions qui ne vont pas au-delà du minimum pratique nécessaire pour atteindre cet objectif. Une méthodologie convenue de commun accord serait utile à la Commission et aux États membres pour l'établissement de toute législation proposée ou l'introduction de nouvelles restrictions réglementaires.

3.3.2. La méthodologie serait appliquée en deux étapes. La première consisterait en un examen factuel des effets possibles de la mesure envisagée, en utilisant cinq grands critères d'évaluation correspondant à cinq questions critiques. Lors de la deuxième étape, les résultats de l'évaluation seraient appliqués à la décision nécessaire concernant la proportionnalité et/ou la cohérence.

3.3.3. Les cinq questions permettant d'obtenir un aperçu des caractéristiques de la mesure sont les suivantes:

A. Quelle est «la réaction en chaîne» potentielle que peut déclencher la mesure (y compris l'effet sur les utilisateurs, les prestataires et les supports, ainsi que sur le consommateur final)?

B. Quels sont les objectifs de la mesure?

C. La mesure est-elle liée à l'objectif?

D. La mesure affecte-t-elle d'autres objectifs?

E. La mesure est-elle efficace (ce qui soulève des questions concernant l'utilisation des moyens les moins contraignants)?

3.3.4. Une fois ces caractéristiques essentielles établies, les cinq critères devraient permettre une évaluation de la proportionnalité par rapport aux mesures nationales et de la cohérence vis-à-vis des actions réglementaires de la Communauté.

3.3.5. Le Comité estime que l'introduction de ce type de méthodologie serait susceptible de déboucher sur une méthodologie d'évaluation compréhensible et reconnue qui atténuerait l'ambiguïté et/ou l'incertitude qui prévaut en son absence. Elle serait utile à plusieurs égards. Premièrement, les États membres et la Commission seraient plus susceptibles de mieux comprendre leurs motivations respectives, voire de reconnaître le mérite des décisions proposées par les gouvernements ou par la Commission. En second lieu, l'existence d'une méthodologie pourrait aider la Cour de justice à trancher les cas qui lui sont soumis.

3.3.6. Certains se préoccuperaient légitimement du fait que l'introduction d'une méthodologie de ce genre pourrait ne pas être «neutre du point de vue des politiques». Certains groupes et associations se préoccupent de savoir si les réglementations nationales visant à protéger les consommateurs et à empêcher une concurrence inéquitable seront prises en compte de façon adéquate. D'autres se demandent si cette méthodologie n'aura pas pour effet d'accroître les possibilités offertes aux entreprises multinationales en termes de marché. Ils craignent que la Commission donne une plus grande priorité à des considérations liées au marché intérieur.

3.3.7. Ces questions sont légitimes. Il serait inacceptable de réduire la protection effective dont bénéficient les consommateurs dans l'ensemble de la Communauté. De même, tout avantage inéquitable apporté aux entreprises multinationales justifierait que les propositions soient critiquées. Toutefois, le Comité reconnaît que la méthodologie est susceptible à la fois de renforcer la protection du consommateur et de fournir une possibilité d'harmoniser les pratiques utilisées dans les communications commerciales, ne serait-ce qu'en offrant des informations comparatives et comparables à chaque autorité en ce qui concerne les normes essentielles existant dans les différents États membres. D'aucuns ont fait part de leur crainte que de grandes organisations commerciales pourraient augmenter leur part de marché, situation dont elles pourraient abuser. Toutefois, lorsque cette situation concerne plus d'un État membre, la Commis-

sion est déjà chargée de s'opposer à tout abus de position dominante. À l'intérieur d'un État membre, cette responsabilité incombe aux autorités nationales responsables de la concurrence.

3.3.8. Le Comité a examiné attentivement les effets possibles pour les entreprises et les consommateurs des propositions visant à consolider le marché intérieur des communications commerciales. Deux questions particulières semblent vitales à cet égard:

- i) les implications pour les entreprises et les consommateurs de l'inachèvement actuel du marché intérieur;
- ii) les implications économiques possibles des propositions de la Commission.

3.3.9. L'inachèvement actuel du marché intérieur a pour effet d'entraîner une discrimination à l'encontre des communications commerciales transfrontalières. Si le marché unique des biens et de nombreux services est une réalité, la liberté de fournir une publicité commune de fidélisation à la marque, une publicité ou des idées de parrainage génériques dans les différents États membres est souvent limitée par des réglementations nationales divergentes. La question examinée n'est pas la suppression de toute la réglementation nationale, pas plus qu'il n'est nécessaire d'harmoniser chaque réglementation. Il s'agit de vérifier l'hypothèse selon laquelle ces réglementations sont conformes au Traité. Le fait de fournir une méthode objective permettant d'atteindre ce but ne doit pas être considéré comme un parti pris en faveur de certaines entreprises: il s'agirait plutôt de la suppression d'un parti pris existant contre les activités transfrontalières dans le secteur des communications commerciales.

3.3.10. La seconde question est celle du bénéfice potentiel pour tous les consommateurs, individus ou entreprises, et l'économie en général, de l'ouverture de ce marché. Si l'on peut considérer le bénéfice global comme limité, force est toutefois de reconnaître que tout changement dans la direction indiquée par la Commission est susceptible de permettre certaines économies d'échelle et d'encourager la spécialisation.

3.3.11. Bien entendu, il découle également de cette réflexion que de nombreux prestataires de services de communications commerciales dans un marché national limité devront faire face à une concurrence accrue. Toutefois, si certains sont susceptibles de considérer cela comme de la concurrence inéquitable, en réalité, un accroissement de concurrence survenant après la réduction d'un certain niveau de protection n'est pas nécessairement inéquitable. Si une telle logique s'appliquait, c'est la création même du marché intérieur qui serait remise en question. Dans l'intérêt des consommateurs, et de ceux qui utilisent les communications commerciales pour faire passer un message, il faut reconnaître que la fragmentation actuelle du marché est

susceptible de provoquer des coûts plus élevés par unité de vente ou, comme les spécialistes du marché des médias pourraient le dire, un accroissement du «coût par millier» de contacts.

3.4. *Coordination et information*

3.4.1. La seconde proposition vise à créer les moyens permettant d'améliorer le flux d'informations et la coordination des actions et des politiques au niveau européen. La méthode proposée passe par la création d'un comité consultatif communautaire, qui servirait de forum pour l'échange d'informations sur des questions relatives aux nouveaux développements dans le domaine des communications commerciales et, au sein de la Commission, par la création d'un point de contact pour des informations concernant les politiques de communication commerciale.

3.4.2. Au sein du comité consultatif, en utilisant la méthodologie convenue, la Commission aurait la possibilité d'expliquer les problèmes découlant des divergences entre les droits nationaux. Les États membres examineraient les problèmes causés par les différences entre leurs réglementations. Le Comité pourrait exprimer un avis sur la question de la reconnaissance mutuelle. La Commission déciderait ensuite s'il convient de poursuivre par une initiative communautaire officielle, qui passerait en dernière instance par la Cour de justice. La Commission aurait en tout état de cause la possibilité de discuter du problème avec des représentants des États membres avant de recourir aux procédures d'infraction. Cela permettrait également de tenir des discussions anonymes qui serviraient de procédure d'examen préliminaire. Ces actions pourraient en elles-mêmes permettre d'avoir moins recours aux procédures prévues par le Traité en cas d'infraction.

3.4.3. Un bénéfice potentiel supplémentaire résiderait dans la possibilité d'harmoniser ou de réduire les différences entre les actions des États membres. Un État membre qui participerait à l'évaluation de la proportionnalité des actions décidées par un autre État membre serait influencé par cette connaissance lorsqu'il envisagerait à son tour toute modification à son niveau.

3.4.4. Un autre facteur susceptible de renforcer le processus de convergence en termes de réglementation nationale des communications commerciales réside dans le fait que les opérations transfrontalières pourraient devenir plus flexibles que les opérations nationales si l'État membre était obligé d'accepter, par exemple, des actions publicitaires provenant d'un autre État membre (en raison de décisions communautaires concernant les actions (dis)proportionnées) qui autorisent les transactions transfrontalières sur une base qui désavantage les

opérateurs nationaux. Une consultation coordonnée des États membres par l'intermédiaire du comité proposé devrait contribuer à éviter de telles anomalies (voir également paragraphe 4.3).

3.4.5. Le Comité accueille favorablement la proposition concernant une forme de coordination, de coopération et d'échange d'informations par l'intermédiaire d'un comité consultatif. Si elle s'avère efficace, elle renforcera les efforts pragmatiques visant à donner une base acceptable au marché intérieur des communications commerciales. Si elle est inadéquate, le Comité estime que la Commission pourrait avoir à envisager la possibilité d'une action législative. Force est de reconnaître que la conception de cette action serait difficile, compte tenu des contraintes du Traité et des modifications énormes du potentiel de communications commerciales transfrontalières, vu en particulier l'évolution des technologies de l'information.

3.4.6. Le Comité se félicite de la suggestion selon laquelle les États membres devraient notifier à la Commission et aux autres États membres les propositions de nouvelle législation ou réglementation affectant les communications commerciales. Les modalités pratiques d'application de cette suggestion devraient placer la Commission dans l'obligation d'assurer la diffusion des projets émanant des États membres. Ces projets pourraient alors être examinés par le comité consultatif. Cette procédure serait cohérente avec la récente proposition de la Commission concernant une directive sur la notification par les États membres des projets futurs de règles et de réglementations sur les services de la société de l'information⁽¹⁾.

3.4.7. Le Livre vert fournit peu de détails sur la manière dont le comité consultatif fonctionnerait et sur sa composition. La Commission suggère qu'il pourrait y avoir deux représentants par État membre. Cela soulève le problème du conflit traditionnel entre la nécessité d'assurer une représentation adéquate au sein du comité tout en conservant une taille raisonnable. Même si les détails opérationnels peuvent être déterminés ultérieurement, le Comité craint qu'un comité comptant deux représentants par État membre, à côté des représentants de la Commission, risque d'être moins efficace s'il n'y a pas de représentant «permanent» de chaque État, dans un souci de cohérence et de continuité.

3.4.8. Les débats du Comité devraient être transparents. Les groupements de consommateurs, les associations commerciales, les fournisseurs de services et les autres groupes d'intérêt concernés devraient avoir la possibilité de soumettre leur point de vue au Comité et, grâce à la transparence des délibérations, de s'assurer que ce point de vue a été entendu comme il se doit et dûment pris en considération.

4. Observations détaillées

4.1. La définition des communications commerciales suggérée par la Commission est suffisamment large. Toutefois, la Commission reconnaît que les communications commerciales concerneront parfois les activités d'organisations non commerciales. En particulier, le Comité reconnaît que de nombreuses organisations caritatives, ou organisations sans but lucratif, recourent très fréquemment aux communications commerciales, et que celles-ci sont de plus en plus susceptibles d'affecter les activités de ces organisations dans l'ensemble de l'Union européenne. Vraisemblablement, ces organisations seront incluses dans les dispositions générales exposées dans les grandes lignes par la Commission.

4.2. À mesure que la gamme des communications commerciales s'élargit en raison de l'expansion de la télévision par satellite, de la télévision par câble, des communications sur Internet, de la vente à distance et des transactions en ligne, la faculté pour les États membres d'exclure, ou de limiter, certaines activités de communication commerciale diminuera. La directive «Télévision sans frontières» reconnaît les problèmes de réglementation qui se posent aux États membres dans des domaines comparables. Un accent particulier a été placé sur le fait que les émissions sont généralement acceptables si elles respectent la réglementation du pays exerçant le contrôle du contenu ou du pays d'origine de la transmission. De même, les procédures visant à faire respecter les réglementations s'orientent vers le lieu d'origine de l'émission. Le Comité estime que ces développements pousseront naturellement les États membres à coordonner leurs régimes réglementaires. Il accueille favorablement la suggestion formulée dans le Livre vert selon laquelle l'impact de ces développements technologiques sera l'un des premiers sujets que le comité consultatif proposé devra examiner.

4.3. Un aspect important de toute mesure visant à réglementer les communications commerciales dans un État membre, ou sur une base communautaire, est l'appréciation des «réactions en chaîne» susceptibles d'être créées. Le document de travail préparé par la Commission (*op. cit.*, section E), examine les effets que les restrictions réglementaires pourraient avoir sur le marketing de différents types de biens et de services. Cela confirme, de manière analytique, le point de vue de membres du Comité possédant une expérience de la production et du marketing de biens et de services, et également de ceux qui ont examiné les choses du point de vue du consommateur. Pour nombre de mesures réglementaires nationales, il y a donc au moins deux éléments différents à considérer. Premièrement, la mesure est-elle justifiée dans «l'intérêt public» (comme évoqué au paragraphe 1.8)? Deuxièmement, la mesure est-elle susceptible de créer une réaction en chaîne qui

⁽¹⁾ Communiqué de presse de la Commission IP/96/695.

pourrait avoir des conséquences non souhaitées, porter préjudice à son efficacité ou provoquer une distorsion encore plus grande dans la prestation de services de marketing? Le Comité recommande que l'examen de réactions en chaîne potentielles constitue une partie importante du processus d'évaluation évoqué au paragraphe 3.3.3.

4.4. La Commission considère que l'un des éléments qui illustrent le caractère non satisfaisant des dispositions actuelles régissant les communications commerciales est le fait que, si les limitations réglementaires imposées dans un État membre sont jugées disproportionnées par rapport à un objectif acceptable, le principe de la reconnaissance mutuelle peut autoriser des communications commerciales externes qui «enfreignent» la réglementation nationale. Si le droit communautaire permet à ce type de situation de se développer, il aura alors une primauté sur les actions nationales et pourrait pousser les entreprises nationales à demander que des modifications soient apportées au cadre réglementaire national. Cela pourrait également créer des pressions poussant la Commission à trouver un cadre de travail plus flexible. Le Comité estime que dans certains États membres, le risque existe d'être confronté à des décisions regrettables issues de la procédure touchant à la proportionnalité. Cependant, les mérites du marché intérieur, dont le développement se poursuit, font qu'il est difficile de prétendre que les dispositions légales du Traité constituent une défense inadéquate de l'«intérêt public» national.

4.5. À l'occasion du débat concernant la portée et le caractère approprié ou non de l'action de la Commission, le Comité envisage la possibilité de tensions entre les principes généraux du marché intérieur, tels qu'ils sont déterminés par les dispositions générales du Traité, et l'impact particulier de l'article 129 A, paragraphe 3, qui autorise les États membres à introduire des mesures de protection des consommateurs plus strictes que celles requises par la législation communautaire. Toutefois «ces mesures doivent être compatibles avec le (...) Traité». La portée de l'article 129 A peut donc être plus limitée qu'on ne le croit parfois.

4.6. L'une des complications pouvant résulter de l'ouverture du marché intérieur des communications commerciales est l'effet de distorsion induit par les différences entre les taux nationaux de taxation. S'il est vrai que de telles différences pourraient être à l'origine de suggestions selon lesquelles les services «importés» devraient être découragés, la réponse logique, au sein de la Communauté, est que les impôts indirects devraient être davantage harmonisés et que, pour les sources extra-communautaires, des efforts devraient être accom-

plis afin que les importations puissent faire l'objet d'impôts appropriés. Avec les nouvelles méthodes de vente à distance, de telles pratiques pourraient toutefois être plus faciles à recommander qu'à mettre en œuvre.

4.7. Lors des consultations préparatoires à l'élaboration du présent avis, l'une des critiques entendues était que, s'il faut reconnaître que la Commission a pris l'initiative louable de préparer et de publier le Livre vert à l'examen, la crainte existe qu'elle ne s'occupe pas suffisamment de certaines affaires dont elle a déjà été saisie, empêchant que leurs objectifs et leur proportionnalité puissent être soumis à l'examen de la Cour de justice. Le Comité serait préoccupé s'il devait constater que l'évolution des idées avancées dans le Livre vert est utilisée pour retarder une action nécessaire s'agissant de plaintes importantes déjà déposées.

4.8. Le Livre vert ne fait référence à aucune exemption sur une base de minimus. Dans le domaine des communications commerciales, une telle exemption ne semble pas nécessaire.

4.9. Une des caractéristiques notables du Livre vert réside dans la décision prise par la Commission de rassembler les responsabilités pour les communications commerciales. Le Comité estime lui aussi nécessaire que ces problèmes complexes fassent l'objet d'une approche commune au sein de la Commission et est favorable à l'idée de désigner une DG chargée de jouer un rôle de «chef de file» pour la Commission. En outre, cela présenterait l'avantage que les questions touchant à la protection des consommateurs, par exemple, pourraient être envisagées dans un contexte où l'on dispose d'une vision générale des nombreuses facettes du problème et des nombreux produits susceptibles d'être touchés. D'autres DG ont également une contribution importante à apporter. Toutefois, indépendamment des modalités administratives arrêtées, l'élément primordial est que la participation de toutes les DG concernées soit effective. Un fait nouveau, qui n'a peut-être pas reçu dans le Livre vert la reconnaissance explicite qui s'impose, est la possibilité pour la Commission d'étendre son influence sur le marché des communications commerciales par le biais de négociations internationales. Si le marché intérieur peut être «ouvert» de manière effective, les appels lancés au niveau mondial en faveur d'un accès plus aisé aux marchés internationaux pourront être plus convaincants.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Le Comité accueille favorablement la publication du Livre vert sur les communications commerciales. Ce document attire l'attention sur une série de questions complexes et difficiles et contient des propositions constructives visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

5.2. Il convient de trouver un équilibre entre (i) les exigences du Traité imposant l'ouverture du marché

intérieur des biens et des services et (ii) la protection de l'intérêt public autorisée par le Traité, qui revêt des formes nombreuses et variées d'action réglementaire dans les États membres. Cet équilibre doit être atteint dans un cadre aussi transparent et objectif que possible.

5.3. La première proposition, concernant une méthodologie en vue de parvenir à une procédure permettant une évaluation plus uniforme de toutes mesures nationales restrictives affectant les communications commerciales, vise à combiner la jurisprudence établie et celle qui est en train d'être forgée avec une analyse d'impact détaillée mise au point de commun accord pour les cas particuliers. Le Comité estime que l'introduction de ce type de méthodologie serait susceptible de déboucher sur une méthodologie d'évaluation compréhensible et reconnue qui atténuerait l'ambiguïté et/ou l'incertitude qui prévaut en son absence.

5.4. Toute réduction de la protection dont bénéficient les consommateurs dans l'ensemble de la Communauté serait inacceptable. De même, tout avantage inéquitable apporté aux entreprises multinationales justifierait que les propositions soient critiquées. Toutefois, le Comité reconnaît que la méthodologie est susceptible à la fois de renforcer la protection du consommateur et de fournir une possibilité d'harmonisation des pratiques utilisées dans les communications commerciales. Par conséquent, cela devrait également contribuer à une concurrence plus ouverte entre les entreprises créatrices ou prestataires de communications commerciales.

5.5. La seconde proposition vise à créer des moyens d'améliorer les flux d'information et la coordination des actions et politiques entreprises au niveau européen. Elle prévoit la création d'un comité consultatif pour l'ensemble de la Communauté. Celui-ci sera utile en tant que forum pour un échange d'informations concernant les questions relatives aux nouveaux développements dans le domaine des communications commerciales. Au sein de la Commission, l'intention est de créer un point de contact pour l'obtention d'informations. Le Comité accueille favorablement ces propositions. En outre, le Comité recommande que la Commission s'assure que chacun de ses bureaux d'information dans les États membres reçoive des instructions et les moyens nécessaires pour servir de point de contact où les organisations qui demandent de l'aide sur ces questions peuvent obtenir des informations et, le cas échéant, accéder au point de contact central au sein de la Commission. Les gouvernements des États membres pourraient également envisager des dispositifs semblables pour les sujets qui relèvent de la compétence des autorités réglementaires nationales.

5.6. La crainte existe qu'un comité comptant deux représentants par État membre, à côté des représentants de la Commission, risque d'être moins efficace s'il n'y a

pas de représentants «permanents» de chaque État, dans un souci de cohérence et de continuité. Compte tenu de cette limitation, les débats du Comité devraient être transparents. Les organismes de consommateurs, les associations commerciales, les fournisseurs de services et les autres groupes d'intérêt concernés devraient avoir la possibilité de soumettre leur point de vue au Comité et, grâce à la transparence des délibérations, de s'assurer que ce point de vue a été entendu comme il se doit et dûment pris en considération.

5.7. Si ce comité consultatif, et les actions connexes, s'avèrent efficaces, cela renforcera les efforts pragmatiques visant à donner une base acceptable au marché intérieur des communications commerciales. Si ce n'est pas le cas, la Commission pourrait avoir à envisager la possibilité d'une action législative additionnelle.

5.8. De façon particulière, le Comité:

- 1) se félicite de la suggestion selon laquelle les États membres devraient notifier à la Commission et aux autres États membres les propositions de nouvelle législation ou réglementation affectant les communications commerciales;
- 2) estime que les développements récents des technologies de l'information et les nouvelles techniques de diffusion pousseront les États membres à coordonner leurs régimes réglementaires et accueille favorablement la suggestion formulée dans le Livre vert selon laquelle l'impact de ces développements technologiques sera l'un des premiers sujets que le comité consultatif proposé devra examiner;
- 3) recommande que l'examen des réactions en chaîne potentielles constitue une partie importante du processus d'évaluation (tel que présenté au paragraphe 3.3.3).

5.9. Le Comité serait préoccupé si l'évolution des idées avancées dans le Livre vert était utilisée pour retarder des actions nécessaires s'agissant de plaintes importantes déjà déposées.

5.10. Le Comité soutient l'action de la Commission consistant à rassembler, au sein de la DG choisie, la responsabilité de donner à la Commission des orientations générales en matière de communications commerciales. Ce changement garantirait que cette question complexe fasse l'objet d'une approche commune et cohérente.

5.11. Le Comité estime que dans certains États membres, le risque existe d'être confronté à des décisions

regrettables issues de la procédure touchant à la proportionnalité. Cependant, les mérites du marché intérieur, dont le développement se poursuit, font qu'il est difficile de prétendre que les dispositions légales du Traité constituent une défense inadéquate de l'«intérêt public» national. À l'occasion du débat concernant la portée

et le caractère approprié ou non de l'action de la Commission, le Comité envisage la possibilité de tensions entre les principes généraux du marché intérieur, tels qu'ils sont déterminés par les dispositions générales du Traité, et l'impact particulier de l'article 129 A, paragraphe 3.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la compétitivité de la sous-traitance dans l'industrie textile et de l'habillement de l'Union européenne»

(97/C 66/06)

Le 30 mai 1996, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la communication susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de la préparation des travaux en la matière, a émis son avis le 6 novembre 1996 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté par 105 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La communication de la Commission européenne s'inscrit dans le cadre du programme d'action en faveur de la compétitivité de l'industrie européenne (doc. COM(94) 319 final) et a été élaborée à la demande du Conseil Industrie du 28 mars 1996. Ce choix paraît judicieux car l'industrie textile et de l'habillement est l'une des premières branches industrielles en Europe par le nombre d'emplois et un domaine particulièrement concerné par la perte de compétitivité. On estime qu'actuellement ce secteur a perdu, dans l'Union européenne, plus de 800 000 emplois entre 1988 et 1995 selon l'OETH (Observatoire européen du textile et de l'habillement).

1.2. Dans cette branche industrielle, les activités de sous-traitance jouent un rôle considérable. Il est tout à fait indiqué de leur accorder une importance particulière, car elles relèvent essentiellement de petites et moyennes entreprises et d'entreprises artisanales, dont l'impact sur l'emploi est considérable. La Commission estime à

650 000 le nombre de personnes employées par la sous-traitance dans ce secteur, chiffre auquel s'ajouteraient environ 150 000 travailleurs non déclarés, chiffres qui paraissent largement sous-évalués.

1.3. La sous-traitance joue un rôle important pour le secteur car elle assure la flexibilité nécessaire à cette activité. Il faut aussi souligner les différences qui existent entre le textile — où les activités de sous-traitance peuvent relever de la haute technologie — et l'habillement qui concerne essentiellement le travail «à façon» qui est, traditionnellement, une activité de main-d'œuvre. On peut noter aussi que les activités de sous-traitance du secteur textile/habillement sont souvent localisées et concentrées dans des zones de montagne ou dans des zones rurales et centres urbains en difficultés. Leur disparition progressive ne ferait qu'accroître les problèmes d'aménagement du territoire et de cohésion économique et sociale.

1.4. À un moment où les phénomènes de délocalisation et de mondialisation caractérisent largement ce secteur, il est important de rappeler l'importance de la sous-traitance pour le maintien d'une filière industrielle complète et organisée au sein de l'Union européenne, partant de la transformation du produit qui va du traitement des matières premières naturelles, telles que le coton, la laine, le lin à la filature, au tissage, au blanchissement, ainsi qu'au traitement des fibres chimiques (synthétiques et artificielles) à quoi s'ajoute le secteur de la mécanique textile, puis l'habillement, riche également en diversité, avec la mode, la haute couture, la grande confection et la confection artisanale et enfin la distribution.

1.5. On ressent dans l'ensemble du secteur un sentiment de plus en plus fort de «solidarité» entre ces différents acteurs de la filière, y compris la distribution spécialisée, qui considèrent qu'il y a une limite infranchissable aux phénomènes de délocalisation et de mondialisation et que si «un maillon de la chaîne» disparaît en Europe, c'est tout le secteur qui peut en souffrir.

1.6. La sous-traitance de l'habillement occupe, dans l'Union européenne, 80 % de personnel féminin et la crise du secteur a des répercussions sociales particulièrement graves pour cette catégorie de la population.

1.7. Dans ce contexte, la contribution du Comité économique et social peut éclairer la Commission, le Conseil, le Parlement européen, le Comité des régions ainsi que le groupe «compétitivité» mis en place par la Commission européenne lors du Forum «textile/habillement» du 19 juin 1996. Aujourd'hui, en effet, la question de la survie de ce secteur d'activité dans l'Union européenne est posée avec des implications sociales et industrielles considérables qui en font un enjeu de société.

2. Analyse des propositions de la Commission

2.1. Analyse de la situation

2.1.1. Cette analyse présentée par la Commission rencontre assez largement l'opinion des membres du Comité: internationalisation de la production et phénomène de délocalisation, renforcement du poids de la grande distribution, conséquences de l'informatisation, travail clandestin.

2.1.2. Le Comité estime cependant que cette analyse mériterait d'être complétée par différents éléments:

a) la forte interdépendance entre la sous-traitance et l'ensemble de la filière. Il est indispensable d'avoir une stratégie globale pour l'ensemble du secteur;

b) la distinction à faire entre le secteur de la sous-traitance textile, souvent performant et à intensité en capital et celui de l'habillement, à intensité de main-d'œuvre et qui accède encore très lentement au progrès technique;

c) les difficultés rencontrées généralement par le secteur pour pénétrer les marchés des pays tiers, alors que les marchés européens sont très largement ouverts;

d) une analyse plus fine des difficultés propres aux petites et moyennes entreprises en raison de leur taille (par exemple l'accès à la formation ou l'accès à l'information);

e) une analyse des évolutions du trafic de perfectionnement actif et passif dans le secteur et des enseignements que l'on peut en tirer.

2.2. Les stratégies de fonctionnement de la sous-traitance

2.2.1. Face aux réalités, la Commission européenne identifie plusieurs types de stratégies: logique de «réactivité et de flexibilité», logiques «d'expertise et de savoir-faire», logiques de «services», logique de «coûts».

2.2.2. Le Comité ne pense pas qu'il faille opposer ces logiques. Elles doivent se compléter et la logique des «coûts» — surtout pour une activité de sous-traitance — fait partie des lois incontournables de la vie économique, sans pour autant constituer la seule référence. Le Comité estime que les sous-traitants essaient de jouer sur ces quatre logiques et qu'une véritable stratégie européenne doit veiller à leur donner les meilleures conditions possibles pour y parvenir.

2.2.3. En ce qui concerne la logique des «coûts», le Comité estime que l'Union européenne devrait engager une véritable réflexion en vue d'assurer la compétitivité des activités de main-d'œuvre. Il est un fait qu'aujourd'hui, dans la majorité des États membres, on fait porter la fiscalité et les charges sociales essentiellement sur le travail, ce qui pénalise l'emploi et les entreprises et favorise le recours aux emplois illégaux, souvent dans des conditions de travail inacceptables. À l'inverse, des mesures fiscales qui favoriseraient l'investissement des entreprises dans la formation et la qualification, notamment des femmes, seraient de nature à améliorer la compétitivité de l'industrie européenne et à freiner les phénomènes de délocalisation. Au niveau européen, dans les secteurs concernés, y compris les PME, des mesures sur la flexibilité et le réaménagement du temps de travail, notamment le calcul du temps de travail seraient aussi de nature à favoriser une meilleure compétitivité.

2.3. *Les facteurs de développement de la compétitivité*

2.3.1. La Commission européenne insiste à juste titre, dans sa communication sur l'innovation, l'information, la qualification ou la coopération entre entreprises comme facteurs de développement de la compétitivité.

2.3.2. Le Comité souhaiterait insister en particulier sur les éléments suivants:

- a) l'amélioration des qualifications des actifs dans le secteur, salariés, chefs d'entreprises, artisans, indépendants, par un meilleur accès aux activités de formation et d'information;
- b) un meilleur accès au progrès technique et aux moyens modernes de communications, notamment au télé-travail qui permet de maintenir l'emploi à domicile ou dans des petites unités situées dans des régions difficiles d'accès;
- c) la diversification des activités qui amène à accroître la valeur ajoutée de la production, y compris jusqu'à réaliser, pour la confection des produits finis, par exemple, grâce à la franchise industrielle qui permet d'acquérir le «design» et la «griffe» qui permettent la mise sur le marché du produit pour la confection;
- d) des actions de «filière», menées de manière volontaire et dans un esprit de coopération, qui associent la distribution petite et moyenne, y compris par une politique de prix, de manière à pouvoir concurrencer la grande distribution;
- e) la promotion du contrôle de la qualité et du recours au conseil qui, associés au savoir-faire de sa main-d'œuvre, peuvent permettre aux sous-traitants européens d'offrir des avantages substantiels «coûts-qualité» par rapport à leurs concurrents des pays en développement où ces critères sont souvent plus bas;
- f) renforcer le partenariat entre sous-traitants afin de favoriser des regroupements et des échanges de savoir-faire et de produits. Ce partenariat doit comprendre aussi les intermédiaires ou «agents achats» qui ont un rôle essentiel, dans certains États membres, pour valoriser le travail des sous-traitants vis-à-vis des donneurs d'ordre, ainsi que l'utilisation des bourses de sous-traitance;
- g) inciter les donneurs d'ordre à établir des relations plus équilibrées avec les sous-traitants, dans un esprit de partenariat. Ces relations doivent s'inscrire dans un cadre de référence, établissant un meilleur équilibre entre les partenaires et comprenant des engage-

ments sur les délais de paiement, la durée des contrats, la participation à la formation des femmes et des hommes, le transfert de savoir-faire, en échange d'engagements des sous-traitants sur la qualité et les délais de livraison. Ce cadre de référence peut se référer à des dispositifs législatifs nationaux existants ou à établir et, de préférence, reposer sur un engagement volontaire de la profession;

- h) une plus grande ouverture des marchés des pays tiers aux productions européennes, ce qui amène à se poser la question de la cohérence de la politique extérieure de l'Union européenne par rapport à sa stratégie de compétitivité industrielle. L'Union européenne étant généralement plus ouverte sur les échanges extérieurs que ses principaux partenaires, le Comité estime qu'on pourrait légitimement placer l'ouverture de marchés des pays tiers avant l'ouverture de nos propres marchés comme priorité dans les négociations commerciales futures. Le Comité demande l'application effective du dispositif de surveillance des accords commerciaux, un meilleur accès pour les petites et moyennes entreprises de l'Union aux mécanismes de défense commerciale avec la possibilité de sanctions plus automatiques des contrevenants;
- i) une meilleure attention accordée dans le cadre multilatéral de l'OMC à la lutte contre la fraude, le dumping, la contrefaçon, les importations de produits fabriqués dans des conditions contraires aux principes sociaux et moraux de l'Union et aux normes de l'Organisation internationale du travail comme le travail forcé des prisonniers, l'exploitation des enfants, l'absence de libertés syndicales ou le non-respect des règles élémentaires de protection de l'environnement qui sont de véritables plaies pour le secteur tout entier et la sous-traitance en particulier;
- j) la lutte contre le travail illégal, par une revalorisation des emplois et des qualifications.

2.4. *Les actions de promotion de la compétitivité*

2.4.1. Dans une première partie, la Commission fait l'énumération des instruments dont elle dispose (Fonds structurels, programmes de formation) et qui ne s'appliquent pas spécifiquement au secteur. Le Comité constate que d'une manière générale ces instruments sont peu accessibles aux PME et manquent de transparence. Il regrette notamment que les outils communautaires pour la formation, facteur clé de la compétitivité du secteur,

soient si difficilement mobilisables. Il constate également que la Commission européenne n'est pas en mesure d'identifier les concours accordés au secteur textile/habillement dans l'octroi de ces financements.

2.4.2. En ce qui concerne le programme d'action en faveur des PME, géré par la Direction générale XXIII, le Comité reconnaît qu'il pourrait être tout à fait utile pour répondre aux besoins exprimés, notamment en termes de coopération entre PME dans le Marché unique. Le Comité s'inquiète cependant d'une réduction éventuelle du montant, déjà modeste, prévu pour ce programme 1997-1999 (180 millions d'ECU). Le Comité estime intéressant le projet, contenu dans le deuxième programme intégré, d'un instrument pilote de financement de joint-ventures entre PME européennes. Il demande que le secteur du textile/habillement soit prioritairement éligible à cette opération pilote.

2.4.3. Dans une deuxième partie, la Commission présente les instruments spécifiques pour la sous-traitance textile/habillement. Le Comité reconnaît l'intérêt des mesures envisagées, notamment en matière de promotion (foires et salons), de formation et de coopération entre donneurs d'ordre et sous-traitants. Ces éléments étant assortis de données budgétaires très faibles (150 000 ECU sur le budget 1996 + 32 000 ECU de frais de réunion) le Comité, conscient également de la nécessité de respecter le principe de subsidiarité dans ce domaine, demande à la Commission de lui présenter un programme plus précis en la matière qui comporterait:

- a) un échéancier de réalisation échelonné sur 3 ou 4 ans;
- b) des précisions sur les modalités de financement de ces actions (y compris la participation éventuelle des États membres ainsi que des professionnels);
- c) des mesures complémentaires innovantes, éventuellement financées dans le cadre de programmes existants comme par exemples: l'interconnexion européenne de centres techniques de diffusion des innovations, des actions collectives sur des marchés porteurs comme le Japon, les USA ou les pays du Golfe;
- d) des mesures d'appui à la coopération entre petites et moyennes entreprises comme par exemple des projets pilotes visant à créer des structures communes de création de mode et par distribution de manière à accroître leur valeur ajoutée.

3. Résolutions et conclusions

3.1. Conscient de l'importance du maintien d'un secteur performant du textile et de l'habillement dans l'Union européenne, comme créateur de richesse et d'emplois,

3.2. Conscient du rôle joué par la sous-traitance communautaire, facteur de flexibilité et maillon essentiel de la filière, et alternative à la délocalisation à l'extérieur de l'Union européenne,

3.3. Reconnaisant la place éminente de la sous-traitance du textile et de l'habillement textile dans le tissu économique et social de nombreux pays de l'Union européenne par son rôle en matière d'aménagement du territoire et par les dizaines de milliers de petites entreprises, individuelles ou artisanales, qu'il regroupe,

3.4. Conscient des atouts non négligeables des industries européennes: qualité de la main-d'œuvre, créativité, innovation, performance technologique, renommée de la mode européenne,

3.5. Conscient du déséquilibre existant en leur défaveur entre les sous-traitants et leurs donneurs d'ordre,

3.6. Le Comité reconnaît le bien-fondé de la communication de la Commission sur la compétitivité de la sous-traitance dans l'industrie textile et de l'habillement.

3.7. Le Comité s'inquiète cependant du manque d'ambition de cette communication qui ne tire pas les conséquences logiques du constat qu'elle fait, à savoir:

3.7.1. engager l'Union européenne et ses États membres dans une réflexion sur la nécessité de ne plus faire porter l'essentiel des charges fiscales et sociales sur le travail;

3.7.2. réviser les objectifs de politique commerciale extérieure afin de faire de l'ouverture des marchés des pays tiers la première priorité avant d'envisager toute nouvelle ouverture des marchés de l'Union;

3.7.3. veiller à ce que le commerce international soit effectivement régi, comme le prévoient l'OMC et l'OIT, par des règles internationales prohibant le dumping, la contrefaçon et l'exploitation des enfants et des prisonniers, l'absence de liberté syndicale ou de respect des règles de protection de l'environnement, qui soient assorties d'un contrôle effectif et de sanctions;

3.7.4. application effective des procédures communautaires de défense commerciales en instaurant un accès simplifié pour les PME et un système de sanctions automatiques pour les contrevenants;

3.7.5. rééquilibrer les relations de sous-traitance dans un sens plus favorable aux PME par rapport aux donneurs d'ordre;

3.7.6. favoriser la coopération entre PME, en y associant le petit commerce, de manière à ce qu'elles puissent s'organiser entre les vecteurs de la mode européenne et puissent, le cas échéant, par une politique de qualité à prix compétitifs, mieux concurrencer les produits importés et faire valoir leurs intérêts face à la grande distribution;

3.7.7. proposer un plan d'action chiffré et assorti d'un calendrier pluriannuel, par des projets pilotes au plan européen et national, pour améliorer la qualification des personnes, accélérer l'introduction de nouvelles technologies, notamment de l'information, faciliter la coopération entre PME, y compris du commerce et les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants;

3.7.8. demander au Conseil de l'Union européenne de traduire la priorité accordée aux PME dans les faits en accordant aux programmes spécifiques qui leur sont destinés les moyens nécessaires pour avoir un impact réel et non pas symbolique;

3.7.9. accorder une réelle priorité aux PME dans le fonctionnement des instruments structurels européens, notamment le Fonds social européen, en décentralisant la gestion au niveau des organisations professionnelles ou Chambres de commerce proches des entreprises et de leurs besoins, notamment au travers de la procédure de subvention globale;

3.7.10. doter l'Union européenne d'un véritable instrument financier, comme proposé dans le deuxième programme intégré, pour favoriser le partenariat entre petites et moyennes entreprises à l'intérieur de l'Union, alors que de tels instruments existent pour du partenariat avec des pays tiers (ECIP, JOP).

Le Comité se félicite de l'idée d'organiser un groupe de la sous-traitance textile/habillement avec la participation des représentants européens et nationaux de cette industrie et des syndicats. Le Comité y apportera sa contribution dans le cadre de son mandat d'observateur permanent du marché intérieur européen. L'une des tâches de ce groupe pourrait être de mieux organiser les relations contractuelles au sein de la filière. Le Comité estime que ce comité doit être élargi, en fonction des sujets traités, aux représentants des parties concernées telles la distribution ou les associations de consommateurs.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus»

(97/C 66/07)

Le 13 juin 1996, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social, conformément à l'article 75 du Traité, sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 1996. Le rapporteur était M. Ghigonis.

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 103 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Rapport de la Commission

L'article 20 du règlement (CEE) n° 684/92⁽¹⁾ prévoit que la Commission fasse rapport au Conseil avant le 1^{er} juillet 1995 sur son application. Ce rapport fournit des observations sur les types de services et traite des problèmes d'interprétation des différentes dispositions. Le même article prévoit la présentation au Conseil, avant le 1^{er} janvier 1996, d'une nouvelle proposition de règlement portant sur la simplification des procédures, y compris — en fonction des conclusions du rapport — la suppression des autorisations. Le rapport ainsi que la nouvelle proposition ont été publiés le 10 mai 1996.

2. Éléments principaux de la nouvelle proposition de règlement

2.1. Le but est de simplifier et clarifier les services et procédures administratifs, d'optimiser la gestion des activités de transport et l'utilisation du parc de véhicules, de fournir de nouvelles opportunités aux transporteurs et de créer de nouveaux emplois.

2.2. Suppression de la catégorie des services de navette et des services occasionnels résiduels.

2.3. Libéralisation de tous les services occasionnels, réguliers spécialisés ainsi que tous les services pour compte propre.

2.4. Facilitation de la mise en service des véhicules de renfort dans les services réguliers internationaux.

2.5. Une nouvelle définition du «transport urbain frontalier» a été introduite. Ce type de transport n'est plus considéré comme service régulier spécialisé mais comme cas spécial des services réguliers.

2.6. Amélioration rédactionnelle de la définition des services de transport occasionnels.

2.7. Introduction de la «licence communautaire autocars» qui devrait remplacer les différents modèles d'autorisation créés par les États membres pour effectuer des transports internationaux.

2.8. Modification de la procédure d'application et d'octroi d'autorisations en ce qui concerne l'information à fournir par les candidats, la consultation entre États membres et les conditions de refus. La concurrence avec le transport ferroviaire n'est plus un motif de refus d'une autorisation pour les services réguliers internationaux.

2.9. Prolongation de certains délais de consultation entre États membres et d'intervention de la Commission en cas de litige.

3. Commentaires d'ordre général

3.1. Le Comité prend connaissance avec grand intérêt du rapport de la Commission sur l'application du règlement (CEE) n° 684/92 ainsi que de la nouvelle proposition d'amendement de celui-ci. Il accueille favorablement les efforts entrepris en vue de clarifier et simplifier les règles actuellement en vigueur.

3.2. Le Comité se montre très sensible à la création de nouveaux emplois dans l'industrie du transport et soutient celle-ci; il estime toutefois qu'une concurrence excessive résultant de la libéralisation pourrait bien conduire à une baisse des prix, à des faillites et par conséquent à un taux de chômage accru.

3.3. Le Comité est également conscient des opportunités qu'une augmentation des voyages en autobus et autocar peut offrir aux industries liées au transport.

⁽¹⁾ JO n° L 74 du 20. 3. 1992, p. 1; JO n° C 356 du 31. 12. 1987, p. 62.

3.4. De même, une libéralisation du transport par autobus et autocar aura des effets positifs sur la mobilité des citoyens de l'Union et sur leur libre choix de mode de transport.

4. Commentaires sur les dispositions légales

4.1. La nouvelle définition du transport urbain frontalier est considérée comme une révision importante. Elle reflète mieux le vrai caractère de ce type de transport qui constitue davantage un cas spécial des services réguliers ouverts à tous les voyageurs qu'un cas des services réguliers spécialisés.

4.1.1. Le Comité accueille favorablement le maintien des conditions d'accès au marché pour le transport urbain frontalier.

4.2. Le Comité considère la suppression de la catégorie des services de navette comme une simplification positive en matière de types de services. Cela augmentera la transparence et facilitera la tâche importante des contrôleurs. Néanmoins, il constate que la décision de supprimer cette catégorie se base largement sur la faible utilisation des autorisations de service de navette sans hébergement ainsi que sur les similitudes entre ce type de service et le service régulier. Il est d'avis que la Commission aurait également pu tenir compte de la situation des services de navette avec hébergement avant de prendre une décision finale.

4.3. La nouvelle définition des services occasionnels est une amélioration significative. Néanmoins, le Comité observe que deux types de services occasionnels sont mentionnés — ceux qui seront libéralisés et ceux qui seront soumis à autorisation — et considère qu'il convient de clarifier la différence entre le régime d'accès au marché de chacune de ces deux catégories.

4.4. Étant donné que les services pour compte propre ne se limitent pas aux services «à des fins non commerciales», et que par conséquent la définition ne couvrira pas tous les services concernés et que seuls les services «à des fins non commerciales» seront réglés par les dispositions de la présente proposition, le Comité estime nécessaire de maintenir un régime d'autorisation pour les services pour compte propre autres que ceux définis dans la proposition, ceci dans le but d'éviter une éventuelle concurrence déloyale avec les transporteurs travaillant pour compte d'autrui.

4.5. Dans le cadre d'une harmonisation et d'une simplification des documents de contrôle, de la réduction de leur nombre à bord du véhicule et d'une facilitation des contrôles par les autorités compétentes, le Comité accueille favorablement l'idée d'une licence communautaire.

4.5.1. Étant donné que la licence communautaire ne sera requise que pour les transporteurs désirant accéder

au marché international et que les nouvelles dispositions ne le mentionnent pas explicitement, le Comité estime que ce point pourrait être précisé.

4.5.2. Afin de régulariser la situation des transporteurs déjà autorisés à effectuer le transport international de voyageurs par autobus et autocars conformément au règlement en vigueur et en vue de faciliter le passage vers le nouveau système de licence communautaire, le Comité propose l'instauration de mesures transitoires par les États membres en coopération avec la Commission.

4.6. Dans le cadre du rapport sur l'application du règlement en vigueur, le Comité prend note des problèmes relatifs à l'application et l'interprétation de la procédure d'octroi de l'autorisation, en particulier avec le terme «entreprise gérante» d'une «association d'entreprises». Le Comité constate que si l'entreprise gérante est le détenteur de l'autorisation, elle ne possède pas pour autant des droits ou avantages supplémentaires par rapport aux autres bénéficiaires de l'autorisation en régime d'association. De plus, ses obligations ne sont ni définies ni délimitées. Le Comité est d'avis que le terme «entreprise gérante», malgré le fait qu'il détermine clairement le détenteur du document original de l'autorisation, pourrait être supprimé.

4.7. Le Comité observe que de nouvelles dispositions ont été prévues pour la mise en service des véhicules de renfort des services réguliers. Celles-ci visent à supprimer la procédure de renouvellement d'autorisation et à la remplacer par l'obligation d'avoir trois documents de contrôle à bord indiquant qu'il s'agit d'un véhicule de renfort. Il est néanmoins d'avis qu'un certain contrôle devrait être maintenu sur la mise en service des véhicules de renfort et propose une modification de la proposition dans ce sens.

4.8. Il constate que «la procédure d'autorisation» a été substantiellement modifiée mettant davantage l'accent sur les possibilités d'octroi d'une autorisation que sur le refus. Dans ce contexte, le fait de ne plus considérer la concurrence avec le transport ferroviaire comme un motif de refus d'une autorisation pour les services réguliers internationaux est accueilli favorablement. Malgré cette amélioration, le Comité souligne qu'il est fondamental de poursuivre l'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes de transport dans les domaines où subsistent des traitements inéquitables.

4.9. Le Comité observe que la possibilité d'effectuer des excursions locales dans le cadre des services occasionnels internationaux a été supprimée, car il s'agit d'opérations de cabotage. Ce changement aura certainement des conséquences négatives pour les transporteurs. En effet, dans certains domaines ils seront soumis pour ces opérations aux procédures législatives, réglementaires et administratives concernant le cabotage de chaque

État membre, or celles-ci ne sont pas nécessairement harmonisées et pourraient causer des entraves bureaucratiques supplémentaires pour les transporteurs. Dans le contexte de la facilitation des procédures, le Comité estime qu'il est important de limiter autant que possible ces entraves bureaucratiques. Il propose de maintenir la possibilité d'effectuer des excursions locales dans le cadre des services occasionnels internationaux uniquement lorsqu'ils sont consécutifs à de tels services.

4.10. Vu l'importance du respect des règles communautaires et nationales dans le domaine du transport international routier de voyageurs par autobus et autocar — en particulier les règles concernant les heures de conduite et de repos et les règles sur le contrôle technique des véhicules — tant pour la sécurité du voyageur et du

véhicule que pour garantir des conditions de concurrence équitables et éviter la création de services illégaux, le Comité se réjouit des dispositions concernant les contrôles qui ont été ajoutées dans la nouvelle proposition.

4.11. Le Comité est particulièrement conscient de l'importance de la sécurité des voyageurs et de la nécessité de disposer de toutes les informations relatives à la sécurité pendant un trajet en autocar, en particulier durant les voyages internationaux sur longue distance. Il estime que cette sécurité doit être garantie le mieux possible et invite la Commission à en tenir compte lors de l'adaptation de la présente proposition ainsi que dans la préparation de futures initiatives dans le domaine du transport international de voyageurs par route.

5. Proposition de modifications

Texte de la proposition	Texte proposé par le CES
	<p align="center"><i>Article 3 — Insertion d'un nouveau point 1</i></p> <p>1. Les transports internationaux de voyageurs par autocars et autobus sont exécutés sous le couvert d'une licence communautaire.</p>
<p align="center"><i>Article 4 — Point 1</i></p>	<p align="center"><i>Article 4 — Point 1</i></p>
<p>1. Les services occasionnels définis à l'article 2, point 3.1, sont exemptés de toute autorisation.</p>	<p>1. Les services occasionnels définis à l'article 2, point 3.1, premier alinéa, sont exemptés de toute autorisation.</p>
<p align="center"><i>Article 6 — Point 1</i></p>	<p align="center"><i>Article 6 — Point 1</i></p>
<p>1. Au paragraphe 1, deuxième alinéa, suppression du texte suivant: «ou d'un service de navette sans hébergement».</p>	<p>1. Le paragraphe 1, deuxième alinéa, est remplacé par le texte suivant:</p> <p>«Dans le cas d'une association d'entreprises pour l'exploitation d'un service régulier, l'autorisation est établie au nom de toutes les entreprises. Elle est délivrée à l'entreprise qui a introduit la demande d'autorisation, avec copie certifiée aux autres entreprises. L'autorisation mentionne le nom de tous les exploitants.»</p>
<p align="center"><i>Article 6 — Point 5</i></p>	<p align="center"><i>Article 6 — Point 5</i></p>
<p>5. Un nouveau paragraphe 6 est inséré:</p> <p>«6. Dans les cas de la mise en service de véhicules de renfort des services réguliers existants, une copie du contrat ou document équivalent entre l'exploitant du service régulier et le transporteur qui met à disposition des véhicules de renfort ainsi qu'une copie de l'autorisation du service régulier doivent se trouver à bord du véhicule.</p> <p>Le transporteur qui met à disposition des véhicules de renfort doit être titulaire de la licence communautaire prévue à l'article 3 bis. Une copie conforme de la licence communautaire doit se trouver à bord du véhicule de renfort.»</p>	<p>5. Un nouveau paragraphe 6 est inséré:</p> <p>«6. Dans les cas de la mise en service de véhicules de renfort des services réguliers existants, une copie du contrat ou document équivalent entre l'exploitant du service régulier et le transporteur qui met à disposition des véhicules de renfort ainsi qu'une copie de l'autorisation du service régulier doivent se trouver à bord du véhicule.</p> <p>Le transporteur qui met à disposition des véhicules de renfort doit être titulaire de la licence communautaire prévue à l'article 3 bis. Une copie conforme de la licence communautaire doit se trouver à bord du véhicule de renfort.</p> <p>Le transporteur qui met en service des véhicules de renfort doit communiquer chaque changement du nombre de véhicules en service à l'autorité qui délivre l'autorisation. Cette autorité en informe les autres États membres concernés.»</p>

Texte de la proposition	Texte proposé par le CES
<p style="text-align: center;"><i>Article 12</i></p> <p>L'article 12 du règlement (CEE) n° 684/92 est supprimé.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 12</i></p> <p>L'article 12 du règlement (CEE) n° 684/92 est modifié comme suit:</p> <p>Un transporteur peut effectuer, dans le cadre d'un service occasionnel international, des services occasionnels (excursions locales) dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi.</p> <p>Ces services sont uniquement destinés à des voyageurs non résidents transportés au préalable par le même transporteur au moyen d'un service occasionnel international mentionné au premier alinéa et doivent être effectués avec le même véhicule ou un véhicule du même transporteur ou groupe de transporteurs.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Article 13</i></p> <p>L'article 13, paragraphe 2, est supprimé.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 13</i></p> <p>Supprimer.</p> <p>Nouvel article (à insérer entre les actuels articles 14 et 15).</p> <p>L'article 17 du règlement (CEE) n° 684/92 est modifié comme suit:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Les États membres arrêtent, avant le 1^{er} juin 1997, en coopération avec la Commission les mesures nécessaires visant à garantir que les transporteurs de voyageurs par autobus et autocar autorisés, avant le 31 décembre 1996, sous le règlement (CEE) n° 684/92, art. 3, à effectuer le transport international de voyageurs par autobus et autocar satisferont aux dispositions relatives à la licence communautaire à partir du 1^{er} janvier 1999.2. Reprendre le texte actuel de l'article 17.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis de la section des transports et communications sur l'«Application de systèmes télématiques au transport intermodal dans un contexte paneuropéen»

(97/C 66/08)

Lors de sa session du 30 mai 1996, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur l'«Application de systèmes télématiques⁽¹⁾ au transport intermodal dans un contexte paneuropéen».

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 1996 (rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 105 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Motivation de l'avis

1.1. Des membres du Comité⁽²⁾ ont motivé la demande d'avis de la section des transports et communications concernant la Troisième Conférence paneuropéenne des transports (Helsinki, 1997) comme suit:

1.2. «Depuis la préparation de la deuxième conférence paneuropéenne des transports (Crète, mars 1994), le Comité (section des transports) participe en permanence aux travaux du comité directeur créé à cet effet (sous la direction du PE et de la Commission et avec la participation d'autres organisations).»

1.3. «La préparation de la troisième conférence qui se tiendra à Helsinki en 1997 prévoit d'offrir davantage la possibilité aux membres du comité directeur d'intervenir dans la structure du contenu des débats. L'accent, lors de la Conférence d'Helsinki sera mis sur le thème "L'utilisation intelligente des réseaux transeuropéens", et plus particulièrement sur l'importance future des systèmes télématiques. Dans le cadre des travaux préparatoires, le Comité devrait faire fonction de rapporteur pour "Les systèmes télématiques dans le transport intermodal".»

1.3.1. Dans le présent avis, le Comité se concentre exclusivement sur le transport de marchandises, le fret aérien n'étant pas pris en considération.

1.4. «L'avis en la matière, qui se baserait sur les travaux existants de la section sur la télématique, devrait se concentrer sur le principe de l'intermodalité et l'aspect de la collaboration paneuropéenne.»

1.5. «Le Comité contribuerait ainsi spécifiquement à la Conférence d'Helsinki par une synthèse structurée de la situation, des problèmes et des perspectives des systèmes télématiques intermodaux en Europe.»

1.6. Compte tenu de la discussion au sein du comité directeur, il est possible que le Comité économique et social soit désigné en qualité de rapporteur en matière d'application des systèmes télématiques au transport intermodal dans un contexte paneuropéen, pendant la phase préparatoire de la Troisième Conférence paneuropéenne des transports qui se tiendra à Helsinki en 1997.

2. Introduction

2.1. Il est nécessaire de poursuivre le développement du transport intermodal. Dans son avis sur le Règlement (CEE) n° 1100/89 du 24 novembre 1992, le Comité a attiré l'attention sur les facteurs suivants, rendant nécessaire une amélioration du transport intermodal⁽³⁾:

- le réseau routier communautaire est saturé ou en passe de l'être;
- l'accroissement escompté du trafic ne pourra être absorbé par les seuls transports routiers;
- l'amélioration de la coopération internationale entre les compagnies ferroviaires permettra à ces dernières d'assurer une plus grande part du trafic;
- les voies navigables ont encore une capacité de développement suffisante;
- les transports maritimes (et notamment la navigation côtière) pourraient jouer un rôle important dans le transport combiné;

(1) La télématique peut être définie comme l'échange et le traitement numériques de données entre plusieurs réseaux informatiques dispersés et interconnectés et, dans le contexte européen, généralement transfrontaliers.

(2) MM. Eulen et Bleser.

(3) JO n° C 19 du 25. 1. 1993, p. 30 (rapporteur: M. Tukker).

— le transport par voie ferrée ou par voie navigable est plus compatible avec l'environnement que les transports routiers.

Une approche paneuropéenne de la problématique des transports en général et du transport intermodal en particulier concerne non seulement les États membres de l'UE, mais aussi explicitement les autres pays européens.

2.2. Dans son avis du 25 octobre 1995 concernant les applications télématiques dans les transports en Europe⁽¹⁾, le Comité fait remarquer qu'une augmentation de la productivité des infrastructures et de l'utilisation des véhicules devrait permettre d'absorber l'accroissement des prestations de transport par une augmentation plus modérée des distances parcourues, et partant, du trafic. Il ajoute que les applications télématiques dans les transports peuvent apporter une contribution essentielle à l'amélioration de la productivité de l'infrastructure et de l'utilisation des véhicules. La sécurité, en tant qu'élément essentiel de la qualité des transports, peut également être améliorée de façon substantielle grâce aux applications télématiques.

2.3. Par son avis du 25 octobre 1995 concernant les aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, le Comité, en raison de l'importance de l'amélioration et de l'extension du transport intermodal, s'est rangé à la proposition du Conseil visant à proroger le Règlement (CEE) n° 1107/70 jusqu'au 31 décembre 1997 inclus⁽²⁾.

2.4. Dans son avis d'initiative du 22 novembre 1995 sur le Programme législatif de la Commission pour le transport/La politique commune des transports — Programme d'action 1995-2000⁽³⁾, le Comité indique que l'intermodalité et l'interopérabilité sont des éléments cruciaux dans le développement de réseaux transeuropéens de transport.

3. Observations générales/lignes directrices

3.1. Observations générales

3.1.1. Le transport de marchandises est caractérisé par un grand nombre d'acteurs, par plusieurs opérations, techniques et modes. Les flux d'information sont très complexes. Pour chaque mode (route, rail, voie navigable, transport maritime à courte distance et transport maritime), des systèmes d'information et de télécommunication séparés ont été développés. Les différents systèmes ne sont reliés ou intégrés que dans des cas exceptionnels. Le marché de la télématique peut être qualifié de marché de prestataires à haute technologie. Il est de ce fait très difficile d'en influencer l'évolution. Afin de faire le point sur ce sujet, un congrès sur la télématique et les transports a lieu chaque année, et s'est tenu la dernière fois en novembre 1995 à Yokohama, Japon.

3.1.2. Le transport intermodal met en œuvre des flux d'informations plus complexes que la moyenne. À mesure que le nombre d'acteurs augmentera, des opérations supplémentaires devront être effectuées. Cela entraîne, d'une part, l'augmentation des volumes d'informations et, d'autre part, l'accroissement considérable du besoin en informations fiables pour le transport intermodal.

3.1.3. La télématique dans le transport intermodal peut être envisagée sous de nombreux angles différents: information, télécommunication, acteurs, modes, prestataires de services, utilisateurs de services, autorités, etc. Le besoin de structuration et de régulation est dès lors important. On peut distinguer trois niveaux⁽⁴⁾:

- 1) systèmes pour les véhicules et les unités de charge-ment;
- 2) systèmes pour l'infrastructure;
- 3) organisation du transport et systèmes de gestion.

3.1.4. En matière de systèmes télématiques dans le transport, on distingue entre autres les catégories d'utilisateurs suivants:

- transporteurs routiers;
- compagnies ferroviaires;
- compagnies de navigation intérieure;
- opérateurs de transport intermodal;
- chargeurs;
- commissionnaires de transport;
- aconiers/affréteurs;
- armateurs;
- douane;
- autorités portuaires;
- opérateurs de terminaux;
- autorités (locales/régionales/nationales/internationales);
- banques/compagnies d'assurance.

3.2. Lignes directrices

3.2.1. Dans le domaine de la technologie de l'information dans les transports, on peut distinguer les lignes directrices suivantes:

- connexions entre systèmes;
- intégration croissante de systèmes;
- accroissement de l'utilisation du traitement dynamique de l'information;
- utilisation accrue et possibilités d'application de réseaux informatiques mondiaux (Internet);

⁽¹⁾ JO n° C 18 du 22. 1. 1996, p. 32 (rapporteur: M. Kielman, suite au décès de M. Denkhaus, rapporteur initial).

⁽²⁾ JO n° C 39 du 12. 2. 1996, p. 100 (rapporteur: M. Kielman).

⁽³⁾ JO n° C 39 du 12. 2. 1996, p. 43 (rapporteur: M. Wright).

⁽⁴⁾ Source: International Transport Workers' Federation: A Transport Resolution in the Pipeline? Telematics in Road Transport; 1/1995.

- standardisation des messages (EDI — FACT);
- accroissement de l'intégration dans des chaînes logistiques et maîtrise accrue des chaînes;
- collaboration plus étroite entre les chargeurs et les transporteurs, et donc besoin croissant d'informations;
- mondialisation du transport.

Il s'agit des thèmes principaux qui seront développés dans une phase ultérieure.

4. Problèmes relatifs à l'application du transport intermodal et de la télématique

4.1. L'utilisation du transport intermodal est limitée du fait des distances minimales requises pour assurer la rentabilité des transports intermodaux rail-route et route-voie navigable. En dessous de 150 kilomètres, le transport intermodal est rarement réalisable, alors qu'environ 85 % de l'ensemble des transports routiers intérieurs concernent des trajets inférieurs à cette distance⁽¹⁾. Le transport intermodal demande des investissements relativement importants en unités de chargement et en installations de transbordement. Il n'est pas encore suffisamment question de standardisation des unités de chargement. Le conteneur maritime ISO constitue une unité de chargement maritime parfaitement appropriée, mais ses possibilités en matière de transport intérieur avec des palettes standardisées sont limitées.

Sur quelques relations, la capacité du réseau ferroviaire est insuffisante, notamment là où le transport de voyageurs par chemin de fer occupe également une grande partie de la capacité disponible. Dans les divers pays européens, l'infrastructure ferroviaire comporte une multitude de systèmes électriques et de systèmes de protection différents, tandis que certains d'entre eux ont également des voies d'une largeur différente. En outre, dans plusieurs pays, notamment d'Europe méridionale, le gabarit de chargement ferroviaire est limité. De tels obstacles sont toutefois relativement rares sur la majorité des parcours ferroviaires importants disponibles pour le transport intermodal. En outre, l'accroissement du nombre de voies ferrées à grande vitesse permettra à terme de libérer de la capacité pour le transport des marchandises sur quelques relations, tandis que l'application de nouvelles technologies et de nouveaux concepts de transport (par exemple, locomotives multi-systèmes, trains-navettes, etc.) facilite le transport intermodal transfrontalier de marchandises. De telles évolutions peuvent améliorer la dynamique du transport intermodal.

Le réseau de navigation intérieure et de liaisons maritimes à courte distance diffère d'un pays à l'autre et ne couvre qu'une partie des relations de transport. Une partie de la navigation intérieure n'est pas encore libéralisée (par exemple, systèmes de tour de rôle).

4.2. Des études récentes ont révélé plusieurs problèmes qui entravent l'application de la télématique aux

⁽¹⁾ Voir le rapport du NEA intitulé «The transport of goods by road and its environment in the Europe of tomorrow», mars 1992.

transports. Les problèmes suivants se posent pour les entreprises (transporteurs, chargeurs, commissionnaires, opérateurs de terminaux) en matière d'application de la télématique:

- coûts liés à l'application;
- compatibilité déficiente entre les systèmes;
- manque de standardisation;
- fiabilité peu satisfaisante des informations;
- convivialité insuffisante;
- manque de souplesse;
- les banques de données ne fournissent pas d'indications suffisantes car les données sur les flux de transport effectifs ne sont pas toujours correctes.

Les effets de ces goulots d'étranglement se font sentir davantage dans le transport intermodal que dans les entreprises individuelles, les chaînes d'entreprises et les modes dotés de systèmes autonomes. La demande en systèmes abordables, standardisés et compatibles dans le transport intermodal en est d'autant plus forte.

5. Développements prometteurs pour la télématique dans le transport intermodal

5.1. Les développements prometteurs de la télématique dans le transport intermodal peuvent être résumés comme suit:

- 1) systèmes de coopération et de planification stratégique;
- 2) systèmes de repérage et de localisation;
- 3) intégration avec des systèmes de gestion du trafic;
- 4) extension des systèmes «unimodaux» de gestion des parcs.

5.2. En ce qui concerne les systèmes de coopération et de planification stratégique, le choix du transport intermodal est largement influencé par la quantité d'informations disponibles. Si les clients (en général, les chargeurs) peuvent avoir, par le biais de systèmes d'informations stratégiques, une idée des possibilités, des conditions et des coûts du transport intermodal, on peut s'attendre à une forte augmentation de ce type de transport. Le développement de systèmes de réservation intermodaux contribuera également à accroître l'utilisation du transport intermodal. Le transport intermodal suppose, par définition, une coopération entre les différents modes et les chargeurs. C'est ici que la télématique apporte le soutien nécessaire.

5.3. En ce qui concerne les systèmes de repérage et de localisation, il est important d'indiquer que le plus grand potentiel de la télématique dans le transport intermodal réside dans les systèmes orientés vers la localisation et

le suivi d'unités de chargement. De tels systèmes peuvent être comptés parmi les systèmes opérationnels de gestion de parcs. Le repérage et la localisation sont possibles à partir de points fixes (par exemple, des terminaux) ou par la communication mobile.

5.4. Comme le transport intermodal est un maillon du système de trafic global, il convient de le prendre en considération lors du développement de systèmes de gestion du trafic. Par exemple, lors du développement de systèmes d'information dynamiques sur le trafic, il y a lieu de tenir compte des différents modes de la chaîne du transport intermodal.

Il existe une interaction évidente entre le transport de marchandises et le transport de passagers, qui se disputent des ressources limitées. C'est pourquoi les systèmes télématiques développés pour l'un devraient pouvoir transmettre, recevoir et traiter les informations pertinentes pour l'autre.

5.5. Quant à l'extension des systèmes «unimodaux» de gestion des parcs, il faut savoir qu'un grand nombre de systèmes de gestion des parcs ont déjà été développés pour chaque mode. L'extension du champ de ces systèmes au-delà de leur propre mode peut donner une forte impulsion au transport intermodal. Ainsi, le développement des systèmes de planification et d'enregistrement des trajets peut augmenter considérablement l'efficacité du transport intermodal.

6. Le rôle des autorités dans la stimulation de la télématique dans le transport intermodal

6.1. Objectifs de la stimulation de la télématique dans le transport intermodal

L'intervention des autorités nationales et internationales dans la télématique du transport intermodal s'assigne les objectifs politiques suivants:

- gestion optimale de réseaux: grands axes routiers, voies ferrées et voies navigables;
- amélioration de l'efficacité du transport, en réduisant le nombre de kilomètres par trajet, en améliorant la planification et le traitement des commandes, en augmentant le degré de chargement, etc.;
- diminution des encombrements;
- réduction de la consommation d'énergie, des nuisances acoustiques et des émissions polluantes;
- accroissement de la sécurité du trafic;
- mise en place et libéralisation de l'infrastructure de télécommunication.

L'encouragement des autorités se concentre en l'occurrence sur les «nœuds» suivants:

- gestion du trafic routier, ferroviaire, maritime et de navigation intérieure;
- infrastructure télématique;

- gestion des chaînes;
- gestion des parcs routiers, ferroviaires, maritimes et de navigation intérieure;
- achats des pouvoirs publics.

Les coûts des nouvelles applications et des nouveaux développements télématiques sont très élevés, notamment dans la phase initiale. Le secteur du transport intermodal ne dispose que de moyens limités pour financer de manière entièrement indépendante des développements de grande envergure dans ce domaine. Il incombe aux pouvoirs publics de soutenir ces nouveaux développements au moyen de programmes ciblés de recherche et développement.

6.2. Activités existantes de l'UE dans le domaine de la stimulation de la télématique et du transport intermodal

Au sein de l'Union européenne, il convient de signaler les programmes et activités suivants, axés sur la télématique et le transport intermodal ou ayant un rapport étroit avec ceux-ci:

Sous la direction de la DG VII:

- quatrième programme-cadre pour la recherche en matière de transports;
- développement des réseaux transeuropéens;
- task-force transport intermodal;
- task-force chemins de fer et systèmes ferroviaires de demain.

Sous la direction de la DG XIII:

- quatrième programme-cadre pour la télématique dans les transports;
- développement des réseaux transeuropéens de télécommunication.

Sous la direction conjointe de la DG VII et de la DG XIII:

- groupe de haut niveau sur la mise en œuvre de la télématique en matière de transports.

Aux niveaux national et régional, il existe en outre de nombreuses initiatives séparées visant à stimuler le transport intermodal et la télématique.

7. Recommandations

7.1. Les applications télématiques ne devraient être développées que dans le but de satisfaire aux besoins réels de tous les acteurs du transport de marchandises. La technologie n'est pas une fin en soi.

7.2. Lors du développement et de l'application de la télématique dans le transport intermodal, il convient de ne pas perdre de vue les aspects sociaux des développements technologiques. Les applications télématiques dans les transports peuvent en effet avoir une grande influence sur les conditions de travail, l'emploi et l'organisation du travail. Les nouvelles technologies nécessitent des formes et des niveaux de formation et d'éducation différents.

7.3. En outre, l'application de la télématique au transport intermodal doit tenir compte des prémisses suivantes:

- elle doit être axée sur l'utilisation de l'ensemble de la chaîne de transport intermodal;
- elle doit se situer dans le prolongement des catégories de marchandises et des chaînes logistiques des chargeurs;
- dans la mesure du possible, il convient de se baser sur des techniques existantes et acceptées;
- l'approche doit être stimulée à partir du secteur, de bas en haut;

- elle doit être autant que possible transdisciplinaire;
- les systèmes télématiques doivent en outre être applicables et utilisables pour les petites entreprises;
- il convient de raisonner en fonction de l'organisation et des personnes, la technologie vient après;
- il y a lieu d'accorder beaucoup d'attention au transfert des connaissances;
- le développement de systèmes télématiques doit être étroitement associé au développement des réseaux transeuropéens;
- il convient d'harmoniser les programmes et activités au niveau européen avec les initiatives nationales et régionales.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil instituant un régime harmonisé pour la sécurité des navires de pêche d'une longueur égale ou supérieure à 24 mètres»⁽¹⁾

(97/C 66/09)

Le 8 octobre 1996, le Conseil a décidé, conformément à l'article 84, paragraphe 2, 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 11 novembre 1996 (rapporteur: M. Chagas).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996) par 105 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Historique

1.1. Les navires de pêche étant exclus du champ d'application de la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), il est apparu nécessaire d'établir une convention définissant, compte tenu des particularités de ces navires, les règles de construction des navires neufs, ainsi que les caractéristiques que devraient respecter les équipements liés à la sécurité des navires de pêche.

C'est ainsi que fut signée en 1977 la convention internationale sur la sécurité des navires de pêche, communément appelée «convention de Torremolinos de 1977».

1.2. Néanmoins, en raison d'un nombre insuffisant de ratifications, la convention de 1977 n'est jamais entrée en vigueur.

En vue de contourner certaines objections des pays possédant une grande flotte de pêche, et aussi d'intégrer à la convention de 1977 certaines modifications déjà apportées à la convention SOLAS, l'Organisation maritime internationale (OMI) a procédé en 1993 à une révision de cette convention, en adoptant le protocole dit de Torremolinos.

1.3. Ce protocole rend obligatoire l'application des principaux chapitres de la convention révisée, mais seulement pour les navires d'une longueur égale ou supérieure à 45 mètres (au lieu de 24 mètres, comme prévu précédemment).

⁽¹⁾ JO n° C 292 du 4. 10. 1996, p. 29.

1.4. Entre-temps, le Conseil a adopté la directive 93/103/CE⁽¹⁾, qui prévoit des prescriptions minimales de sécurité et de santé au travail à bord des navires de pêche, et qui s'applique aux navires neufs d'une longueur égale ou supérieure à 15 mètres et aux navires existants d'une longueur égale ou supérieure à 18 mètres, sur base de la convention de 1977.

Toutefois, la révision de cette convention, consacrée par le protocole, a retardé l'application de la directive et en a réduit les divers effets. De fait, en limitant l'application obligatoire de ses prescriptions aux navires d'une longueur égale ou supérieure à 45 mètres, le protocole a restreint le panorama des navires couverts, 85 % des navires de plus de 100 tonnes ayant des longueurs comprises entre 24 et 45 mètres. Même dans ces conditions, le protocole n'a pas encore obtenu un nombre de ratifications permettant son entrée en vigueur.

2. La proposition de la Commission

2.1. Étant donné que le protocole de Torremolinos prévoit, dans son article 3, paragraphe 5, la possibilité d'établir au niveau régional des dispositions garantissant un régime de sécurité uniforme et cohérent pour tous les navires opérant dans une même zone ou région, la Commission présente une proposition qui étend, dans toute la mesure du possible, aux navires d'une longueur comprise entre 24 et 45 mètres les dispositions prévues dans le protocole pour les navires d'une longueur égale ou supérieure à 45 mètres.

2.2. Selon la Commission, l'objectif de la proposition à l'examen, qu'il y a lieu de considérer comme une première étape en matière d'amélioration de la sécurité, est d'instituer un régime de règles de sécurité harmonisées applicables aux navires de pêche battant pavillon d'un État membre, et aux navires de pêche de pays tiers en exploitation dans les eaux intérieures ou territoriales des États membres, ou qui débarquent leurs prises dans un port d'un État membre.

2.3. La proposition pourra également être étendue à l'Espace économique européen, en particulier à la Norvège et à l'Islande.

2.4. Invoquant l'impact économique que l'application des prescriptions de sécurité aurait pour les navires de pêche existants, la Commission propose de ne leur appliquer que les mesures déjà prévues dans le protocole pour les navires existants.

Ces mesures concernent les engins de sauvetage radio-électriques, les répondeurs radars, les procédures en cas d'urgence, les appels et exercices, les radiocommunications et les équipements requis à bord pour la navigation.

2.5. Enfin, la proposition définit les procédures à adopter en vue de l'émission de certificats de conformité par les organismes agréés afin de garantir que le niveau de sécurité recherché est atteint.

3. Observations générales

3.1. Le secteur de la pêche, dans ses différents volets, est un secteur extrêmement sensible, en proie à de graves problèmes de survie, qui a fait l'objet de divers avis du Comité économique et social⁽²⁾. L'introduction de nouvelles exigences en termes de construction, d'équipements de sécurité et de procédures de bord doit par conséquent faire l'objet d'une attention adéquate, afin de ne pas aggraver les difficultés du secteur, tout en garantissant les conditions minimales de sécurité nécessaires pour la sauvegarde de la vie humaine, des navires et de l'environnement. À cet égard, et sous réserve des observations formulées ci-après, le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission, qui pourra contribuer à élever les niveaux de sécurité enregistrés actuellement dans les activités de pêche.

3.2. Comme le reconnaît la Commission elle-même, bien que la pêche soit l'une des activités où surviennent le plus d'accidents, il n'existe pas de statistiques au niveau communautaire permettant d'évaluer la véritable étendue du problème.

Le Comité est d'avis qu'il y a lieu de prendre des mesures adéquates en vue de broser un tableau fiable des accidents survenus sur les navires de pêche et leurs conséquences, notamment les accidents mortels, les accidents du travail et les maladies professionnelles dont sont victimes les pêcheurs.

3.3. Le Comité soutient l'établissement de normes de sécurité régionales, conformément à l'article 3, paragraphe 5, du protocole de Torremolinos, et considère que ces normes devraient couvrir la Méditerranée toute entière, ainsi que la totalité des pays côtiers européens. À cet égard, la Commission devra encourager les pays tiers concernés à s'engager également sur ces objectifs.

3.4. L'obligation pour les navires de pays tiers qui souhaitent pêcher dans les eaux intérieures ou territoriales de l'UE ou débarquer du poisson dans un port d'un État membre de respecter les mêmes exigences que les navires communautaires reçoit le soutien du Comité, mais il sera difficile d'en contrôler l'application. Sont également susceptibles d'échapper au contrôle les situations dans lesquelles des navires inférieurs aux normes

⁽¹⁾ Directive 93/103/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé au travail à bord des navires de pêche (treizième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) — JO n° L 307 du 13. 12. 1993, p. 1.

⁽²⁾ Citons à titre d'exemple l'avis d'initiative du CES sur la «Conservation des ressources halieutiques et les droits de pêche» (JO n° C 39 du 12. 2. 1996, p. 32).

transfèrent le produit de leur pêche sur des navires conformes au protocole, et pouvant ainsi décharger sans problème dans les ports communautaires. Avec les moyens actuels, il sera difficile de contrôler le respect des dispositions de la directive par les navires des pays tiers. La Commission devra encourager les États membres à renforcer ces moyens de contrôle, à terre comme en mer.

3.5. Comme il a déjà été affirmé au paragraphe 1.2, la convention internationale sur la sécurité des navires de pêche de 1977, autrement dit la convention de Torremolinos, n'est jamais entrée en vigueur, n'ayant même pas été ratifiée par tous les États membres, et ce malgré l'existence d'une recommandation du Conseil⁽¹⁾ dans ce sens.

3.6. Le Comité estime de la plus haute importance que soient instituées, comme le propose la Commission, des règles et des normes de sécurité communes pour les navires de pêche d'une longueur égale ou supérieure à 24 mètres, dans un premier temps, et soutient également l'intention déclarée par la Commission d'étudier la possibilité d'appliquer des mesures complémentaires à celles déjà établies pour les autres navires aux navires existants et à ceux d'une longueur inférieure à 24 mètres. Les résultats de ces études devraient être disponibles avant le 1^{er} janvier 1998 de manière à ce que les nouvelles propositions que la Commission souhaite présenter puissent couvrir également ces types de navires.

3.7. En effet, les mesures proposées actuellement ne concernent qu'environ 4% des navires de pêche de l'UE (navires d'une longueur égale ou supérieure à 24 mètres).

Or, en adoptant le protocole de Torremolinos, qui a réduit les normes minimales de sécurité prévues par la convention, il n'a pas été fixé pour les navires existants de normes communes relatives à des éléments aussi importants pour la sécurité des navires que les équipements de base de lutte contre l'incendie et les engins et dispositifs de sauvetage des navires d'une longueur comprise entre 24 et 45 mètres. La proposition de directive devrait également prendre ces éléments en considération.

3.8. La Commission manifeste également l'intention de modifier le règlement (CEE) n° 613/91⁽²⁾, en vue de l'étendre aux navires de pêche. Cette modification ne pourra pas permettre pour autant aux armateurs d'opter pour un registre communautaire éventuellement plus souple dans l'interprétation des critères de certification afin de pouvoir par la suite être admis sans difficulté dans un autre État membre connu pour appliquer des normes et des niveaux de certification plus exigeants.

(1) Le 23 septembre 1980, le Conseil a adopté une recommandation concernant la ratification de la convention de Torremolinos (JO n° L 259 du 2. 10. 1980, p. 29).

(2) Règlement (CEE) n° 613/91 du Conseil du 4 mars 1991 relatif au changement de registre des navires à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 68 du 13. 8. 1991, p. 1).

3.9. Enfin, le Comité est d'avis que l'amélioration des normes et des niveaux de sécurité à bord des navires de pêche passe obligatoirement par une formation adéquate des travailleurs du secteur. Ainsi, bien que cela dépasse le cadre de la proposition présentée par la Commission, le Comité juge opportun de suggérer à la Commission de recommander aux États membres de procéder dans les plus brefs délais à la ratification de la nouvelle convention STCW-F de 1995, qui établit des niveaux minimaux de formation et de certification exigibles des travailleurs à bord des bateaux de pêche.

4. Observations particulières

4.1. Article 1^{er}, 1^{er} paragraphe

La présente proposition s'applique également aux navires de pays tiers en exploitation dans les eaux intérieures ou territoriales des États membres, ce qui couvre la zone comprise jusqu'à la limite des 12 milles marins. Le Comité recommande à la Commission, étant donné l'impossibilité de recourir au droit communautaire en la matière, de garantir au niveau des accords bilatéraux avec les pays tiers dont les navires sont concernés par la proposition à l'examen que l'application de cette dernière soit étendue à 200 milles (ZEE).

4.2. Article 2, 1^{er} paragraphe

Il est fréquent, notamment dans certaines flottes de pays tiers, que le navire qui exerce une activité de pêche transborde le poisson capturé sur d'autres navires, de plus forte capacité, qui se consacrent uniquement au transport du produit de la pêche. Aussi conviendra-t-il d'ajouter à la définition «navire de pêche», après «traitement» l'expression «ou le transbordement et le transport».

4.3. Article 3, 2^e paragraphe

Le Comité rappelle sa préoccupation concernant le fait que les prescriptions relatives aux équipements de base de lutte contre l'incendie et les engins et dispositifs de sauvetage ne soient pas applicables aux navires existants dont la longueur est comprise entre 24 et 45 mètres.

4.4. Article 3, 4^e paragraphe

La garantie par l'administration de l'État du pavillon de la conformité de la certification attribuée avec les normes communautaires ne semble pas suffisante. La Commission pourrait résoudre cette difficulté par le biais, notamment, de programmes de coopération en matière d'inspection et de certification dans ces États, sans préjudice de la capacité des États membres à procéder à des inspections conformément au premier paragraphe de l'article 9.

4.5. Article 5

Le recours à des expressions comme «mesures équivalentes» ou «satisfaisant l'administration» est fréquent. Le protocole de Torremolinos en est un bon exemple. Outre les procédures prévues, il importe que la Commission assure une meilleure coordination entre les mécanismes de contrôle de la politique commune de la pêche et le contrôle de l'État du port, parallèlement à une formation adéquate des inspecteurs.

4.6. Article 6 (valable aussi pour l'article 5)

Le Comité souhaiterait savoir comment la Commission compte assurer des procédures égales avec les navires des pays tiers.

4.7. Articles 7 et 8

La directive 94/57/CE du Conseil ⁽¹⁾ établit des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes. Bien que reconnaissant que les sociétés de classification peuvent avoir un rôle important à jouer en la matière, le Comité estime que les administrations maritimes doivent tenir le rôle central au niveau des inspections. À cet égard, l'attribution de secours communautaires serait justifiée en vue de garantir un niveau d'inspection adéquat.

4.8. Articles 10 et 11

Le Comité est d'avis que la procédure d'adoption de modifications devrait être celle établie aux 2^e et 3^e paragraphes de l'article 12 de la directive 93/75/CE

⁽¹⁾ Directive 94/57/CE du Conseil du 22 novembre 1994 établissant les règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes (JO n° L 319 du 12. 12. 1994, p. 20).

du Conseil ⁽²⁾, ce qui permettrait un plus grand engagement des États membres dans les décisions.

4.9. Article 11

Le comité consultatif créé en vertu du premier paragraphe de l'article 12 de la directive susmentionnée est constitué de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission. Il y a lieu de garantir la participation à ce comité des représentants des partenaires sociaux, ou au moins leur consultation préalable.

4.10. Annexe II

Les prescriptions prévues dans cette annexe, et tout particulièrement celles relatives aux équipements de base de lutte contre l'incendie et aux engins et dispositifs de sauvetage, devraient s'appliquer également aux navires existants, comme il a été déjà souligné dans le présent avis.

4.10.1. Annexe II, chapitre VII, règle 1

Il y aurait lieu d'ajouter un deuxième point établissant l'obligation de respecter certaines exigences essentielles en matière d'engins et dispositifs de sauvetage, indépendamment de la date de construction du navire.

4.11. Annexe III, 1.1

4.11.1. Le Comité estime que la mer Baltique ne devrait pas être exclue de la zone d'application.

4.11.2. Le Comité considère que la ligne de démarcation des régions septentrionales devrait être définie en fonction des particularités de certaines régions et ne pas se limiter à une ligne uniforme correspondant à une latitude déterminée.

⁽²⁾ Directive 93/75/CE du Conseil relative aux conditions minimales exigées pour les navires à destination des ports maritimes ou en sortant et transportant des marchandises dangereuses ou polluantes (JO n° L 247 du 5. 10. 1993, p. 19).

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Communication de la Commission sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées» et
- le «Projet de résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant l'égalité des chances des personnes handicapées»

(97/C 66/10)

Le 27 novembre 1996, le Comité économique et social a décidé d'élaborer, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, un avis sur la communication et le projet susmentionnés.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité, a élaboré son avis le 15 novembre 1996 (rapporteur: M^{me} Wahrolin).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 115 voix pour et 3 abstentions.

1. Points de vue généraux

Le Comité économique et social se félicite de l'élaboration par la Commission d'une stratégie communautaire en matière de handicap et d'une proposition de résolution sur l'égalité des chances des personnes handicapées. Il apprécie particulièrement que la proposition repose sur le droit des personnes et sur l'idée que le handicap concerne tout le monde. Le Comité apprécie également l'objectif consistant à combattre énergiquement la discrimination causée par le handicap. La politique en matière de handicap est un domaine qui a été longtemps négligé et auquel il faut à présent accorder une priorité accrue dans la construction d'une Europe des citoyens. En effet, dans le cas où le travail de construction d'une meilleure société européenne n'engloberait pas tous les groupes sociaux, les citoyens européens ne se sentiraient plus concernés par l'Union européenne. L'initiative de la Commission européenne représente donc un pas dans la bonne direction. En conséquence, le CES appuie, sur le principe, la proposition de la Commission.

1.1. Historique

1.1.1. Les personnes handicapées font souvent partie des groupes les plus fragiles, quelle que soit la société dans laquelle elles vivent. Une raison à cela est que les besoins des personnes handicapées ne sont pas pris en compte. Une deuxième raison tient au fait que la société ne prête pas suffisamment attention aux possibilités et aux ressources qu'elles représentent en propre. C'est pourquoi on doit respecter leurs besoins et leurs souhaits. Pourtant, être atteint d'incapacité est une chose très naturelle. N'importe qui peut être frappé par la maladie ou l'accident, et la probabilité d'être atteint d'une forme ou d'une autre d'incapacité croît avec l'âge. Grâce aux progrès de la médecine, on sauve de plus en plus de vies, par exemple après les accidents de la route, mais au prix de handicaps considérables. Le nombre des personnes âgées de plus de 80 ans a augmenté de façon notable dans plusieurs pays européens et par conséquent, le nombre des personnes atteintes d'incapacité augmente aussi. C'est pourquoi les besoins des personnes handica-

pées doivent être pris en considération dans le cadre de l'action sociale globale.

1.1.2. La plupart des pays ont d'abord pratiqué une politique à l'égard des handicapés qui se concentrait sur les soins et la formation dans des institutions. Tantôt parce que les États pensaient que c'était la meilleure politique envisageable, tantôt pour dissimuler les personnes handicapées aux yeux du monde. Après la seconde guerre mondiale, de nombreux pays ont commencé à agir pour la réhabilitation des adultes handicapés et la formation des enfants handicapés. Parallèlement, on a de plus en plus pris conscience du fait que la situation des personnes handicapées pouvait changer. Un facteur essentiel de cette évolution réside dans le fait que l'élément central de la politique à l'égard des handicapés s'est déplacé de l'individu vers la collectivité, c'est-à-dire que l'on a pris en compte les entraves à la participation dans la société environnante. Il fut d'une importance capitale pour cette évolution que les personnes handicapées commencent à s'organiser et à œuvrer pour exercer une influence sur les collectivités dans lesquelles elles vivent.

1.1.3. L'action internationale en faveur des handicapés a joué un rôle important. Les Nations Unies ont désigné l'année 1981 comme année internationale des personnes handicapées, ce qui eut pour effet un programme mondial d'action destiné aux handicapés. À la fin des années 80, le mouvement international des handicapés souhaitait que l'ONU adopte une convention sur les droits des personnes handicapées. Ce ne fut pas le cas, mais elle a adopté en revanche un document intitulé «Règles générales des Nations Unies sur l'égalité des chances des personnes handicapées». Tous les pays membres de l'ONU, et par conséquent tous les pays de l'UE, ont adhéré à ce document.

1.1.4. Les «Règles générales des Nations Unies sur l'égalité des chances des personnes handicapées» constituent à l'heure actuelle l'instrument international le plus important en matière de handicap. Il est constitué de 22 règles et couvre pratiquement tous les domaines sociaux, de la formation à la législation. Ces Règles ont pour objet de garantir aux filles et aux garçons, aux femmes et aux hommes handicapés, en tant que citoyens, des droits et des obligations identiques à ceux de leurs

concitoyens. Les États membres de l'ONU ont pour responsabilité de faire disparaître les entraves qui rendent impossible aux personnes souffrant de handicap l'exercice de leurs droits et de leurs libertés, et qui font qu'il est difficile pour elles de prendre pleinement part aux activités sociales. Les Règles des Nations Unies confirment que les questions de handicap relèvent des droits de l'Homme.

1.1.5. Parallèlement à l'action internationale sur les questions de handicap, plusieurs pays ont développé une nouvelle forme de législation concernant les personnes handicapées, une législation antidiscrimatoire. La législation américaine, l'ADA (Loi sur les Américains handicapés) a joué un rôle particulièrement important dans cette évolution. Il s'agit d'une législation unique qui repose sur la notion américaine des droits civiques. Le principal message de l'ADA est que la société américaine ne tolère pas la discrimination à l'égard des handicapés. Cela vaut aussi bien pour la discrimination directe que pour celle qui est indirecte. La législation américaine a été imitée notamment par le Royaume-Uni qui a adopté l'année dernière une législation antidiscrimatoire à l'égard des personnes handicapées.

1.1.6. La Commission souligne que ce qui est bon pour les personnes handicapées l'est également pour d'autres groupes, par exemple que les transports publics accessibles sont également utiles pour les personnes âgées ou les familles (par exemple avec des voitures d'enfant). De même, elle fait observer à juste titre que la discrimination à l'égard des handicapés représente une perte économique. Lors de l'adoption de la Loi sur les Américains handicapés, le Président américain de l'époque, George Bush, a déclaré que la discrimination à l'égard des personnes handicapées coûtait à la société américaine 200 milliards de dollars par an. Il est probable que des chiffres équivalents soient également valables pour l'Europe. Le fait d'investir pour donner aux personnes handicapées des conditions de vie similaires à celle des personnes valides ne constitue pas uniquement un investissement destiné à un individu privé, mais également un investissement pour la société.

1.2. Points de vue généraux sur la stratégie en matière de handicap

1.2.1. La résolution aussi bien que la communication ont pour fil conducteur l'idée suivante: les questions relatives au handicap devraient être prises en compte dans toutes les politiques. Le CES adhère à ce point de vue qui privilégie l'«intégration». La communication indique que la Commission a l'intention de faire participer toutes les Directions générales concernées à un groupe interservices sur le handicap. Il étudiera différentes initiatives, par exemple dans le domaine de la recherche, de la formation et des transports. Le Comité souhaite souligner que la réalisation de cette ambition est d'une importance capitale. Elle sera possible à condition toutefois que la Commission évalue suffisamment les conséquences des futures propositions pour les personnes handicapées. Cela vaut particulièrement pour les aspects qui touchent à l'accès. Les problèmes relatifs au handicap sont présents dans tous les domaines, depuis la question des réfugiés jusqu'à conception des distributeurs automatiques de billets de banque.

1.2.2. Afin de permettre à la Commission de réaliser dans les faits sa stratégie d'intégration, le Comité estime

opportun que le groupe sur le handicap de la Commission reçoive le soutien de fonctionnaires disposant de solides compétences en ce domaine. On devrait élaborer une unité interne de coordination. Cette unité pourrait reposer de manière appropriée sur le groupe d'experts qui existe aujourd'hui au sein du programme *Helios II*. Elle devrait fonctionner comme support du groupe de travail interservices sur le handicap de la Commission. Il est nécessaire que des moyens suffisants soient mis en œuvre pour cette entreprise. Le Comité estime très important que l'on attribue à cela une priorité importante lors des futurs travaux d'élaboration des budgets. Le Comité constate avec inquiétude qu'il règne actuellement une grande incertitude sur l'avenir des questions concernant le handicap pour la période suivant la fin de l'année 1996, quand le programme *Helios II* prendra fin. Le Comité estime insuffisante la promesse de la Commission de contribuer à certaines activités (comme par exemple l'édition du journal sur les questions de handicap, HELIOSCOPE), «aussi longtemps que le budget le permettra».

1.2.3. Le Comité abonde dans le sens de la Commission au sujet de l'importance particulièrement grande des technologies de l'information et des communications (TIC) pour les personnes handicapées. Malheureusement, l'Europe a pris du retard dans ce domaine par rapport aux États-Unis. Depuis très longtemps, les autorités fédérales américaines exercent une pression considérablement plus forte que leurs homologues européens sur les fabricants dans le domaine des TIC afin que leurs produits soient accessibles aux personnes handicapées. Le Comité estime que l'accès pour les personnes handicapées doit devenir une pierre angulaire de la construction de la future société européenne de l'information.

1.2.4. Des moyens financiers sont indispensables si l'on veut parvenir à une plus grande efficacité des «intégrations». Pour permettre par exemple aux étudiants handicapés de participer dans la pratique aux programmes d'échanges communautaires de l'Union européenne dans le domaine de la formation, il faut disposer de moyens permettant de répondre à leurs besoins. Cela peut par exemple prendre la forme de l'acquisition de matériel en Braille pour les étudiants aveugles. Toutes les personnes concernées doivent être conscientes de ce fait et assumer leurs responsabilités. Dans son avis sur la politique culturelle à l'intention de l'enfance⁽¹⁾, le CES a souligné le fait qu'il est essentiel que la culture soit accessible aux enfants souffrant de handicaps. Le CES souhaite que cet aspect soit pris en compte de manière adéquate dans d'autres domaines.

1.2.5. À de nombreuses occasions, le CES a souligné l'importance des questions relatives à l'emploi. Elles jouent un rôle essentiel pour les personnes handicapées. Le CES souhaite donc que l'on accorde à l'emploi une forte priorité dans les travaux futurs concernant la communication et la résolution. La Commission devrait procéder à une estimation de la part des ressources issues des Fonds structurels qui est consacrée aux personnes handicapées. S'il s'avère que ce chiffre est faible, le Comité estime qu'une plus forte priorité devrait être accordée aux personnes handicapées en tant que

(1) JO n° C 153 du 28. 5. 1996.

groupe. Dans ce contexte, le Comité souhaite encourager toutes les institutions communautaires à œuvrer afin de recruter plus de personnel handicapé. Il se réjouit de ce que la Commission souhaite donner l'exemple dans ce domaine.

1.2.6. La Commission propose la constitution d'un groupe spécifique de haut niveau comportant des représentants issus des États membres. Le CES est favorable à cette idée et considère que ce groupe devra particulièrement travailler sur les questions d'emploi et présenter des propositions en vue d'améliorer la libre circulation des travailleurs handicapés, et en vue de l'observation et de l'exploitation des résultats. Le Comité estime qu'il est important que ce travail soit effectué dans le respect du principe de subsidiarité.

1.2.7. Le Comité souhaite souligner l'importance du fait que le groupe sur le handicap de la Commission et ce groupe spécifique de haut niveau puissent entretenir un dialogue permanent avec le Forum européen des personnes handicapées⁽¹⁾.

1.3. Points de vue généraux sur la résolution et les lignes directrices

1.3.1. Le Comité estime très positif que la Commission s'appuie sur les Règles des Nations Unies dans sa proposition de résolution.

1.3.2. Le Comité considère qu'il est capital de garantir à tous les citoyens de l'Union, y compris les citoyens handicapés, la libre circulation des travailleurs, la réalisation et le développement du marché unique ainsi que le renforcement des droits des consommateurs.

1.3.3. Le Comité souhaite encourager les États membres à commencer le plus rapidement possible à élaborer des projets afin d'atteindre les objectifs de la résolution et des Règles générales des Nations Unies. C'est en effet seulement lorsque des projets concrets pourront être présentés et mis en œuvre que la situation des personnes handicapées pourra commencer à changer de manière tangible.

2. Points de vue spécifiques sur la résolution et les lignes directrices

2.1. Le Comité estime que la résolution et les lignes directrices comportent quelques imprécisions minimales.

2.2. Le CES estime que le passage suivant de la résolution (point 12 de la résolution): «**RÉAFFIRMEMENT** les principes et valeurs qui sous-tendent les Règles des Nations Unies pour l'égalité des chances des personnes handicapées» devrait être remplacé par la formule suivante: «**RÉAFFIRMEMENT** de nouveau leur engagement en faveur des Règles des Nations Unies». Le Comité

estime que la résolution devrait soutenir le plus possible les Règles générales et que cela devrait ressortir clairement du texte de la résolution.

2.3. La résolution indique dans son premier alinéa que les Règles des Nations Unies signifient «garantir le principe de l'égalité des chances dans l'élaboration de politiques globales à l'égard des personnes handicapées». Toutefois, cela n'est pas tout à fait identique au texte même des Règles. Le Comité propose donc de modifier cette affirmation de la manière suivante: «de garantir aux filles et garçons, femmes et hommes handicapés les mêmes droits et obligations qu'à leurs concitoyens».

2.4. La résolution comporte une définition de la personne handicapée. Le Comité estime toutefois qu'elle est superflue et que la résolution devrait de préférence reprendre ouvertement la définition qui se trouve dans les Règles des Nations Unies. Il y aurait autrement un risque évident de confusion au sujet de la définition à employer. Les Règles utilisent la définition suivante:

«Le mot "incapacité" recouvre à lui seul nombre de limitations fonctionnelles différentes qui peuvent frapper chacun des habitants du globe. L'incapacité peut être d'ordre physique, intellectuel ou sensoriel, ou tenir à un état pathologique ou à une maladie mentale. Ces déficiences, états pathologiques ou maladies peuvent être temporaires. Par "handicap", il faut entendre la perte ou la restriction des possibilités de participer à la vie de la collectivité à égalité avec les autres, le mot lui-même désignant implicitement le rapport entre le handicapé et son milieu. On souligne ainsi les inadéquations du milieu physique et des nombreuses activités organisées — information, communication, éducation, etc. — qui empêchent les handicapés de participer à la vie de la société dans l'égalité.»

2.5. Les lignes directrices soulignent l'importance de l'intégration des personnes handicapées dans les systèmes de formation. Le Comité adhère à ce point de vue, mais souhaite cependant souligner qu'il existe des groupes de handicapés, comme les sourds de naissance, pour lesquels, dans de nombreux cas, un enseignement spécifique est plus efficace. De même, il importe de ne pas confondre intégration et placement à l'école. Il est insuffisant de se limiter à mettre des enfants handicapés dans le système scolaire classique. Pour les besoins de l'éducation, c'est-à-dire en vue d'une participation totale au milieu d'étude dans lequel on se trouve, des mesures particulières sont indispensables, comme l'adaptation des locaux d'enseignement, des aides techniques, des tuteurs, une assistance psycho-sociale, etc.

3. Conclusion

Le CES apprécie l'initiative de la Commission et la considère comme une prise de position importante sur la perception du rôle de la personne handicapée dans la

(1) Un Forum spécifique des personnes handicapées est lié au programme *Helios II*. Il sera suspendu à la fin de l'année, en même temps que se terminera le programme. C'est pourquoi un Forum indépendant des personnes handicapées a été fondé avec l'aide de la Commission. Il est constitué de quinze organisations représentant des organisations de personnes handicapées, une pour chaque pays membre, ainsi que quinze organisations européennes de personnes handicapées.

société. Il est capital que cette résolution soit un renfort pour les Règles des Nations Unies, et non un document concurrent. La réalisation de son objectif passe toutefois obligatoirement par des mesures concrètes et par une priorité donnée aux moyens financiers. Le Comité estime

donc important que les États membres prennent la résolution extrêmement au sérieux et qu'ils œuvrent activement pour réaliser les objectifs qu'elle fixe, ainsi que les objectifs fixés par les Règles générales des Nations Unies et la résolution.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

- le «Deuxième rapport de la Commission concernant une révision de la législation communautaire en matière d'énergie» et
- la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'abrogation de plusieurs textes législatifs communautaires dans le secteur de la politique énergétique»⁽¹⁾

(97/C 66/11)

Le 22 octobre 1996, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le rapport et la communication susmentionnés.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 novembre 1996 (rapporteur: M. von der Decken).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 106 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le document à l'examen représente le deuxième volet de l'exercice de révision de la législation communautaire dans le secteur de l'énergie entamé par la Commission en 1995 (doc. COM(95) 391 final du 26 juillet 1995). Cet exercice a pour objectifs d'alléger, de simplifier et, en tant que de besoin, de mettre à jour la législation dans ce secteur.

1.2. Le premier examen auquel avait alors procédé la Commission était limité aux seuls secteurs de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du pétrole et ne couvrait, en outre, qu'une partie de la législation pertinente, à savoir 17 actes législatifs de base adoptés pour la plupart entre 1972 et 1976, dont 15 par le Conseil et 2 par la Commission.

1.3. Cet examen a conduit la Commission à proposer l'abrogation de 10 d'entre eux, au motif, essentiellement, de leur perte de toute valeur pratique ou de leur dépassement par le développement du processus législatif, les autres actes devant être maintenus, dont trois à titre temporaire. Pour l'abrogation de quatre de ces actes législatifs, la consultation du Comité était requise. Celui-ci s'est prononcé favorablement le 26 octobre 1995⁽²⁾.

1.4. Également dans le cadre de cet exercice de révision de la législation communautaire et parallèlement, la Commission proposait une refonte et une simplification du règlement concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole,

⁽¹⁾ JO n° C 272 du 18. 9. 1996, pp. 9 et 10.

⁽²⁾ JO n° C 18 du 22. 1. 1996, p. 103.

du gaz naturel et de l'électricité⁽¹⁾, proposition sur laquelle le Comité s'est également prononcé le 26 octobre 1995⁽²⁾. Ce nouveau règlement a été adopté le 22 avril 1996⁽³⁾.

1.5. Avec la présentation du présent rapport, la Commission, d'une part, poursuit son examen de la législation dans les deux secteurs déjà couverts par son premier rapport et, d'autre part, l'étend à ceux du gaz naturel et de l'électricité. Dix-huit actes législatifs de base sont ainsi examinés qui ont, pour la plupart, été arrêtés entre 1968 et 1980, dont 6 concernent le secteur pétrolier, 1 le secteur du gaz naturel, 3 celui de l'électricité et 7 celui de l'utilisation rationnelle de l'énergie. S'y ajoute un acte de portée générale concernant la communication à la Commission d'informations sur la situation de l'approvisionnement en énergie de la Communauté.

1.6. Les conclusions qu'elle tire de cet examen conduisent la Commission à recommander l'abrogation de seulement 5 d'entre eux, les autres actes législatifs devant être maintenus, soit à titre temporaire (7), soit moyennant la présentation ultérieure d'un rapport justifiant leur maintien en vigueur (6). Les propositions d'abrogation afférant à ces actes figurent dans la communication qui accompagne le rapport de la Commission. Formellement, la consultation du Comité n'est requise que pour 3 d'entre elles, celui-ci n'ayant pas été initialement consulté lors de l'adoption des 2 autres actes en cause.

1.7. En présentant ce deuxième rapport, la Commission estime avoir achevé l'exercice de révision de la législation communautaire en matière d'énergie fondée sur le Traité instituant la Communauté européenne, tout au moins dans sa forme actuelle. Elle annonce son intention d'élaborer un troisième rapport de révision qui portera cette fois sur les actes législatifs fondés sur les Traités CECA et Euratom.

1.7.1. Pour l'avenir, la Commission annonce d'ores et déjà son intention de procéder à une analyse régulière de la législation communautaire en matière d'énergie, analyse dont les résultats seront publiés dans le cadre du rapport sur la politique énergétique qu'elle s'est engagée à présenter tous les deux ans.

2. Observations générales

2.1. En conformité avec l'avis qu'il a émis précédemment, le Comité approuve pleinement la présentation de ce deuxième rapport qui concrétise l'engagement pris par la Commission lors du premier exercice de révision de la législation communautaire dans le secteur de l'énergie. Il constate avec satisfaction que ce rapport, non seulement couvre des secteurs qui n'avaient pas été examinés précédemment, mais également complète l'examen de la législation communautaire dans les deux secteurs couverts par le premier rapport.

2.1.1. Cette démarche correspond en effet à une demande en ce sens qu'il avait lui-même adressée à la Commission dans le cadre de son précédent avis, avis dans lequel il mentionnait, à titre d'exemples, plusieurs autres actes juridiques qui méritaient d'être aussi examinés.

2.2. Le Comité se réjouit également tout particulièrement du suivi qu'elle a réservé à plusieurs de ses observations et recommandations et à plusieurs desquelles il est fait référence dans le présent avis.

2.3. Le Comité note que la présentation, en décembre 1995 du Livre blanc intitulé «Une politique de l'énergie pour l'Union européenne» (doc. COM(95) 682 final) a contribué à clarifier le contexte de politique énergétique à l'intérieur duquel s'inscrit cet exercice de révision de la législation communautaire, contexte dont il avait regretté l'absence lors de l'examen du premier rapport de la Commission. Il insiste, toutefois et à nouveau, sur le fait qu'un tel exercice ne prend pleinement son sens que s'il contribue à accroître la pertinence, la cohérence et l'efficacité de l'action communautaire dans le domaine de l'énergie au regard, notamment, des objectifs et orientations définies dans les résolutions du Conseil des 23 novembre 1995⁽⁴⁾ et 8 juillet 1996⁽⁵⁾, allant ainsi au-delà d'un simple «nettoyage juridique».

2.4. Le Comité constate que pour 6 des 18 actes juridiques en cause la Commission ne tire aucune conclusion définitive de leur examen, tout en envisageant favorablement leur maintien, et prévoit la présentation ultérieure de rapports justificatifs. Dans ces conditions, le Comité ne peut, à ce stade, porter de jugement sur le bien-fondé du maintien ou non des actes en question.

2.4.1. Il regrette qu'en dépit de ses propres recommandations, la Commission n'ait pas mis à profit les douze mois qui séparent ces deux exercices de révision pour procéder à l'élaboration de ces différents rapports afin de pouvoir en soumettre les conclusions aux différentes institutions concernées à l'occasion de ce deuxième exercice.

2.4.2. Il rappelle que, dans son avis précédent, il avait demandé à la Commission de faire rapport notamment sur la mise en œuvre effective par les États membres des recommandations du Conseil 76/495/CEE et 82/604/CEE.

2.4.3. De même, le Comité avait souligné l'insuffisance des motifs qui avait conduit la Commission à proposer alors le maintien de la recommandation 77/713/CEE du 25 octobre 1977 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les entreprises industrielles⁽⁶⁾, à propos de laquelle elle envisage maintenant l'élaboration d'un rapport justificatif, insuffisance de motifs qui rendait difficile toute appréciation du bien-fondé de cette décision de maintien.

2.4.4. En conséquence et tout en se félicitant que la Commission se soit ralliée à son point de vue, le Comité

⁽¹⁾ JO n° C 346 du 23. 12. 1995, p. 10.

⁽²⁾ JO n° C 18 du 22. 1. 1996, p. 107.

⁽³⁾ JO n° L 102 du 25. 4. 1996, p. 1.

⁽⁴⁾ JO n° C 327 du 7. 12. 1995, p. 3.

⁽⁵⁾ JO n° C 224 du 1. 8. 1996, p. 1.

⁽⁶⁾ JO n° L 295 du 18. 11. 1977, p. 3.

estime, contrairement à celle-ci, que l'exercice de révision de la législation communautaire en matière d'énergie ne sera véritablement achevé que lorsque ces rapports auront été présentés et qu'il aura été possible d'en juger les conclusions.

2.4.4.1. Ayant été informé que la Commission escomptait que l'élaboration desdits rapports serait achevée vers la mi-97, le Comité espère vivement que ce délai sera respecté. Il aurait néanmoins souhaité que ladite Commission s'engage précisément sur cette question dans le cadre du rapport examiné.

2.4.5. Le Comité constate, une nouvelle fois, la portée limitée de l'exercice de révision mené par la Commission. Les propositions d'abrogation que formule la Commission relèvent en effet là encore plus d'un processus de «nettoyage juridique», les actes en question étant devenus obsolètes ou ayant perdu leur raison d'être, qu'elles ne contribuent véritablement à un allègement et à une simplification de la législation communautaire en vigueur.

2.4.5.1. C'est pourquoi le Comité insiste sur l'importance à accorder également à la codification de la législation existante dans le secteur de l'énergie, codification à laquelle il invite, en tant que de besoin, la Commission à procéder.

2.5. Ceci étant dit, le Comité approuve les propositions d'abrogation contenues dans la communication de la Commission, notamment celles sur lesquelles il est formellement consulté.

2.5.1. Le Comité se félicite tout particulièrement que la Commission se soit montrée convaincue de la nécessité d'abroger la décision du Conseil 77/186/CEE du 14 février 1977 relative aux exportations de pétrole brut et de produits pétroliers d'un État membre à un autre en cas de difficulté d'approvisionnement⁽¹⁾, alors que, et à l'occasion du premier exercice de révision, elle avait conclu à la nécessité du maintien temporaire de cette décision.

2.5.1.1. Ce faisant, la Commission se rallie à l'avis exprimé alors par le Comité, lequel avait exprimé des doutes légitimes sur la compatibilité de ladite décision avec les dispositions du Traité relatives au marché intérieur et recommandé son abrogation.

2.5.2. Le Comité constate également que la Commission propose maintenant l'abrogation de la directive 75/339/CEE faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de combustibles fossiles auprès des centrales électriques thermiques⁽²⁾, alors que dans son premier rapport elle avait estimé également préférable son maintien temporaire, et ce tant que de nouvelles mesures de crise n'auraient pas été adoptées.

2.5.2.1. Le Comité ne peut qu'approuver ce changement d'orientation ayant lui-même préconisé l'abrogation de cette directive en l'absence de toute démonstration de l'utilité de son maintien.

2.5.2.2. Le Comité se trouve ainsi, et de manière plus générale, conforté dans l'opinion qu'il a déjà exprimée que le fait qu'un acte juridique n'ait été qu'en partie dépassé par le développement du processus législatif, ou qu'il n'ait pas été remplacé par des dispositions plus appropriées, ne constitue pas en soi un motif suffisant pour le maintenir en vigueur, même temporairement.

2.5.2.3. Compte tenu des finalités mêmes de ce type d'exercice, il insiste sur le fait que le maintien, même temporaire, d'un acte législatif ne peut se justifier, en tout premier lieu, qu'en termes de plus-value communautaire.

3. Observations spécifiques

3.1. *En matière de législation pétrolière et de mesures de crise*

3.1.1. Le Comité regrette vivement que, sur le plan politique, aucune évolution ne soit intervenue en la matière au cours des douze derniers mois. Il prend maintenant note de la confirmation de l'engagement de la Commission de présenter une communication sur les mesures de crise, et notamment les stocks pétroliers et la coordination de leur gestion, dans le courant de l'année 1997.

3.1.1.1. Le Comité insiste sur le fait qu'il s'agit d'un domaine de la politique énergétique où s'impose, compte tenu de l'ancienneté de celle-ci, un effort tout particulier de mise à jour, de rationalisation et d'adaptation au nouveau contexte européen et international de la législation existante.

3.1.1.2. Il rappelle les observations qu'il a formulées en la matière dans son avis sur le premier rapport de la Commission et notamment la contribution substantielle à l'allègement et à la simplification de la législation communautaire dans ce secteur que devrait également apporter l'adoption de nouveaux instruments de crise. L'efficacité de l'action communautaire ne pourrait, le moment venu, que s'en trouver renforcée.

3.1.1.3. Le Comité espère, en conséquence, vivement que cette communication sera non seulement accompagnée de nouvelles propositions, mais que celles-ci iront également dans le sens des orientations qui viennent d'être brièvement rappelées.

3.1.2. En ce qui concerne la directive 76/491/CEE du 4 mai 1976 concernant une procédure communautaire d'information et de consultation sur les prix du pétrole brut et des produits pétroliers dans la Communauté⁽³⁾, le Comité note que la Commission a l'intention de proposer l'adoption d'un nouveau dispositif qui conduira à l'abrogation de la présente directive.

3.1.2.1. Il constate que cette proposition contredit les conclusions du premier rapport dans lequel la Commission concluait à la nécessité du maintien de cette directive moyennant uniquement une simplification de ses modalités d'application.

(1) JO n° L 61 du 5. 3. 1977, p. 23.

(2) JO n° L 153 du 13. 6. 1975, p. 35.

(3) JO n° L 140 du 28. 5. 1976, p. 4.

3.1.2.2. Le Comité note que la Commission justifie cette nouvelle approche par «les changements intervenus dans la structure du marché». En l'absence de précisions sur la nature de ces changements, ce qu'il convient de regretter, aucune appréciation ne peut être portée sur le bien-fondé de cette nouvelle orientation. Comme le Comité a déjà eu l'occasion de le regretter à l'occasion de la présentation du premier rapport, une telle situation n'est pas conforme à l'exigence de transparence qui doit présider à tout exercice de révision de la législation communautaire en vigueur.

3.1.2.3. Il constate, par ailleurs, qu'aucune indication n'est donnée quant à la date de présentation de cette nouvelle proposition de directive.

3.2. *En matière de législation dans le domaine de l'efficacité énergétique*

3.2.1. Le Comité regrette une nouvelle fois l'absence d'indication quant à la date à laquelle la Commission présentera sa proposition de directive destinée à remplacer la directive 79/531/CEE concernant l'étiquetage de la consommation des fours électriques⁽¹⁾.

3.2.2. Le Comité prend bonne note des motifs qui conduisent la Commission à préconiser le maintien de la recommandation 76/495/CEE du 4 mai 1976 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie consommée lors du transport urbain de passagers⁽²⁾, moyennant toutefois la présentation d'un rapport justificatif.

3.2.2.1. Dans ce contexte, le Comité attire l'attention de la Commission sur les observations et recommandations qu'il a formulées dans son avis du 30 mai 1996 sur le Livre vert de la Commission intitulé «Un réseau pour les citoyens — Comment tirer parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe» (doc. COM(95) 601 final)⁽³⁾.

3.2.3. Dans son avis sur le premier rapport, le Comité avait particulièrement souligné l'insuffisance des motifs qui ont conduit la Commission à proposer le maintien de la directive 78/170/CEE du 13 février 1978 portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants, ainsi que sur l'isolation de la distribution de

chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels⁽⁴⁾.

3.2.3.1. Il estimait en effet que les éléments d'analyse fournis par la Commission ne permettent aucunement de tirer la conclusion que cette directive conservait sa pertinence dans le cadre de la poursuite de l'objectif d'utilisation rationnelle de l'énergie et des objectifs spécifiques qu'elle vise à atteindre, d'autant plus que la Commission en soulignait elle-même les lacunes originelles et l'application très variable qui en avait été faite, pour cette raison, par les États membres.

3.2.3.2. Le Comité regrette que la Commission n'ait pas, dans le cadre du présent rapport, fourni d'éléments d'information supplémentaires de nature à lui permettre aujourd'hui de porter un jugement en connaissance de cause.

3.2.3.3. Il demande en conséquence à la Commission de présenter un rapport justificatif concernant également la mise en œuvre de cette directive et, dans la mesure où son maintien s'avérerait justifié en termes de plus-value communautaire, de présenter des propositions permettant d'en assurer une application uniforme dans tous les États membres et d'en accroître l'efficacité.

4. Observations complémentaires

4.1. Le Comité se félicite de l'intention de la Commission de procéder, tous les deux ans, à l'analyse de la législation énergétique existante.

4.2. Afin de donner tout son sens à cet exercice et, notamment d'en accroître la pertinence, le Comité propose, toutefois, que toute nouvelle proposition soit en outre accompagnée d'une fiche d'impact, à l'exemple de ce qui se fait pour les PME.

4.2.1. Il rappelle, dans ce contexte, avoir déjà également proposé que tout acte législatif comporte, dans tous les cas où cela s'avère approprié, des dispositions abrogeant les actes législatifs en vigueur devenus ainsi obsolètes.

4.2.2. En adoptant une telle approche, la Commission contribuerait non seulement à la réalisation de l'objectif de rationalisation de la législation communautaire que poursuit ce type d'exercice, mais également à un accroissement de la visibilité et de la cohérence de l'action communautaire dans le domaine de l'énergie.

⁽¹⁾ JO n° L 145 du 13. 6. 1979, p. 7.

⁽²⁾ JO n° L 140 du 28. 5. 1976, p. 16.

⁽³⁾ JO n° C 212 du 22. 7. 1996, p. 77.

⁽⁴⁾ JO n° L 52 du 23. 2. 1978, p. 32.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Proposition de directive du Conseil fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté» et
- la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 71/118/CEE, 72/462/CEE, 85/73/CEE, 91/67/CEE, 91/492/CEE, 91/493/CEE, 92/45/CEE et 92/118/CEE en ce qui concerne l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté»⁽¹⁾

(97/C 66/12)

Le 14 juin 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 la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 novembre 1996 (rapporteur: M. Scully).

Le Comité économique et social, lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), a adopté par 107 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Le Comité prend acte que la proposition de la Commission définit les principes de la politique de l'Union européenne relatifs aux contrôles vétérinaires des produits d'origine animale en provenance des pays tiers introduits sur le territoire de la Communauté et, en particulier, que:

- aucun lot en provenance d'un pays tiers ne peut être introduit sur le territoire de la Communauté sans avoir été soumis aux contrôles vétérinaires requis;
- tout lot doit être soumis à des contrôles vétérinaires exécutés, par le personnel de l'autorité compétente sous la responsabilité du vétérinaire officiel afin de vérifier qu'il satisfait aux exigences relatives à la santé des personnes et des animaux;
- les contrôles vétérinaires sont effectués aux postes d'inspection frontaliers agréés, situés à proximité immédiate du point d'entrée sur le territoire de la Communauté;
- chaque lot est accompagné d'un certificat ou document vétérinaire ou d'un autre document, selon la nature du produit, sa destination, etc.; si, au terme des contrôles, les produits se révèlent conformes à la réglementation communautaire, ils peuvent circuler librement à l'intérieur de la Communauté.

2. Le Comité apprécie la proposition de la Commission. Il estime néanmoins qu'il conviendrait de clarifier dans le texte même de la directive, c'est-à-dire sans renvoyer à la législation douanière spécifique la compétence des autorités douanières et l'articulation entre les activités exercées par elles et celles incombant aux autorités vétérinaires. Il y aurait lieu de prévoir expressément une obligation de collaboration réciproque entre

les deux autorités et de confier la surveillance de zones, d'entrepôts francs et d'entrepôts douaniers exclusivement à l'autorité douanière compétente et non à l'autorité vétérinaire, comme le prévoit la proposition de directive.

3. Le Comité estime que:

- le contrôle d'identité ne doit pas être considéré comme un contrôle séparé, mais qu'il doit faire partie intégrante du contrôle physique;
- pour les produits arrivant aux frontières de la Communauté sans que celle-ci soit leur destination finale, il conviendrait d'introduire une réglementation afin de garantir qu'ils quittent effectivement le territoire communautaire après le transit;
- la localisation du poste d'inspection frontalier en «un lieu désigné ou agréé par les autorités douanières» risque de soulever des difficultés considérables de mise en œuvre et d'occasionner un surcroît de charges pour l'État membre dans l'hypothèse où il serait nécessaire, en vertu de cette nouvelle réglementation, de redéployer ailleurs les structures existantes et opérationnelles, compte tenu des dispositions déjà arrêtées pour l'exécution de travaux d'aménagement importants des structures en place qui, au demeurant, ont déjà été agréés par les institutions communautaires;
- il n'est pas opportun de communiquer, via le système informatisé ANIMO, les informations sanitaires relatives aux marchandises importées de pays tiers car ce réseau concerne exclusivement les marchandises faisant l'objet d'échanges intracommunautaires. Pour ce qui concerne l'introduction de marchandises en provenance de pays tiers, l'Union européenne a prévu depuis longtemps le recours au système analogue SHIFT.

4. Le Comité se déclare d'accord avec la nécessité de clarifier et d'améliorer la présentation des dispositions

⁽¹⁾ JO n° C 245 du 23. 8. 1996, p. 24.

et saisit cette occasion pour préconiser une fois de plus une codification rapide de la législation existante afin de

rendre le texte plus transparent et plus compréhensibles pour les utilisateurs.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire»⁽¹⁾

(97/C 66/13)

Le Conseil a décidé le 2 août 1996 de consulter le Comité économique et social, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, 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 5 novembre 1996 (rapporteur: M. Nilsson).

Le Comité économique et social, lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996) a adopté par 82 voix pour, 10 voix contre et 14 abstentions l'avis suivant.

1. Proposition de la Commission

1.1. Dans sa proposition de règlement, la Commission envisage la création d'une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire.

1.2. La proposition vise à renforcer et à assurer la position de l'office actuel, à garantir aux inspecteurs de l'agence une indépendance accrue, et à permettre d'effectuer des contrôles et des expertises sur place dans les États membres et dans les pays tiers. L'agence se verrait confier les tâches de la Commission en matière de contrôle et de surveillance.

1.3. La Commission propose que l'activité de l'agence soit financée, sans que d'autres ressources en soient affectées, par 1% des montants qui, conformément à la législation communautaire, sont prélevés par les États membres pour les contrôles vétérinaires.

1.4. L'agence serait, selon la proposition, gérée par un conseil d'administration comportant un représentant de chaque État membre, de deux représentants de la Commission, ainsi que de deux experts scientifiques nommés par le Parlement européen. Le fonctionnement

de l'agence serait placé sous l'autorité d'un directeur ayant un mandat de cinq ans.

2. Observations générales

2.1. Une autorité forte et fonctionnant de manière satisfaisante, ayant une mission de contrôle et de surveillance en matière vétérinaire et phytosanitaire, est une nécessité pour le bon fonctionnement du marché intérieur et la solidité de la protection du consommateur. Cette autorité doit être investie de pleins pouvoirs lui permettant de vérifier que les directives communautaires sont raisonnablement appliquées et de contrôler le respect des obligations existant vis-à-vis des pays tiers.

2.2. Les problèmes dont ont été victimes des parties importantes de la production de viande bovine dans l'Union européenne démontrent avec toute la clarté souhaitable l'importance qu'il y a à ce que la Commission dispose d'un instrument de contrôle et de surveillance à l'échelle communautaire et vis-à-vis des pays tiers. En vue d'une concurrence loyale sur le marché intérieur, il importe que tous les États membres respectent et mettent en œuvre les directives adoptées par le Conseil.

2.3. Vu la situation actuelle, les ressources dont dispose l'Office qui est en place pour le moment sont insuffisantes. Il s'est aussi manifesté des tendances

(1) JO n° C 239 du 17. 8. 1996, p. 9.

et des tentatives dans le sens d'une limitation des compétences de cet Office et d'une réduction de ses capacités économiques.

2.4. C'est pourquoi il importe que l'autorité qui aura en charge le contrôle soit dotée des ressources suffisantes pour pouvoir fonctionner de manière efficace.

2.5. La proposition concernant le financement est, dans le principe, tout à fait fautive pour plusieurs raisons qui font l'objet de commentaires ci-dessous.

2.6. Il conviendrait de limiter le nombre de membres du conseil d'administration afin que celui-ci puisse exercer efficacement ses fonctions. L'équité entre les États membres peut être assurée par une rotation des mandats entre les États membres.

2.7. Le Comité n'est pas convaincu de la nécessité de transformer l'office existant en une agence. Cette nécessité ne résulte pas davantage de l'accord du Conseil du 29 octobre 1993. Le Comité estime que l'office doit être renforcé par des effectifs accrus et permanents, à moins qu'il ne soit démontré de façon indubitable que la création d'une agence aura des effets nettement plus bénéfiques sur la santé publique, sur la protection des consommateurs et sur l'industrie alimentaire.

3. Observations particulières

3.1. *Exposé des motifs de la proposition*

3.1.1. Le Comité approuve le raisonnement qui figure dans la proposition en ce qui concerne les compétences et les principaux domaines d'activités de l'agence.

3.1.2. Le Comité souhaite en revanche indiquer qu'une indépendance administrative et économique ne tient pas à la manière dont l'agence assure ses recettes, mais à la manière dont sont conçues les règles de l'agence. Un financement fondé sur la dépendance vis-à-vis de l'activité de contrôle des États membres entraîne une insécurité de financement et des déséquilibres entre les États membres et les opérateurs concernés.

3.1.3. Le Comité estime qu'une condition de la création de l'agence est son financement intégral par des moyens budgétaires, à l'instar de l'Agence européenne pour l'environnement, qui est un organisme comparable.

3.1.4. Le Comité entend aussi souligner l'importance qu'il y a à faire en sorte que, l'activité de cet organisme ayant été transférée en Irlande, il n'apparaisse ni ne se renforce une administration correspondante au sein de la Commission à Bruxelles, ce qui entraînerait inutilement un double emploi et créerait des zones d'ombre en ce qui concerne les compétences.

3.2. *Article 2, Objectif*

3.2.1. Le Comité estime que les produits alimentaires qu'il est prévu de soumettre à un contrôle devraient être précisés de manière explicite afin d'englober ceux qui sont repris à l'annexe II du Traité.

3.2.2. Le Comité estime de plus que l'objectif de l'agence doit être également d'avoir l'initiative des propositions à la Commission et d'attirer l'attention sur les manques au sein de son domaine.

3.3. *Article 4, Conseil d'administration*

3.3.1. Le Comité estime que le conseil d'administration devrait se composer de représentants des États membres, d'experts choisis sur proposition et de membres issus de la Commission, mais aussi de représentants tant des organisations de consommateurs que des intérêts des producteurs.

3.3.2. Le Comité estime également que les deux scientifiques, spécialistes en médecine vétérinaire et en science phytosanitaire, qu'il est proposé de désigner soient désignés par le Parlement européen sur proposition de la Commission.

3.3.3. Pour ce qui concerne les questions vétérinaires, le Comité vétérinaire permanent continue d'exister, de même que l'organe correspondant ayant compétence en matière phytosanitaire, et ces organes ont une composition issue des États membres qui est large et représentative.

3.3.4. Le conseil d'administration devrait être limité à dix membres au maximum qui, pour moitié, seraient chargés du domaine phytosanitaire et pour moitié, du domaine vétérinaire. Les membres seraient proposés par les États membres, mais nommés par la Commission. Un ordre de rotation établi par accord entre les États membres permettrait de faire circuler les mandats entre eux.

3.3.5. Le mandat devrait être d'une durée de deux ans au lieu de trois, qui est la durée figurant dans la proposition. Cela devrait aussi s'appliquer au président et au vice-président.

3.3.6. Il est permis de discuter de la question de savoir si le règlement intérieur du conseil d'administration ne devrait pas être arrêté par décision de la Commission sur proposition du conseil d'administration.

3.3.7. Le programme de travail devrait aussi couvrir une période de deux ans.

3.3.8. Il convient de modifier le paragraphe 9, de telle sorte que le rapport annuel à élaborer soit aussi transmis au Comité pour avis. Le Comité est par nature partie prenante, étant donné qu'il se compose notamment de représentants des producteurs, des consommateurs et des organisations professionnelles concernées.

3.4. *Article 5, Le directeur*

3.4.1. Selon le paragraphe 1, le mandat du directeur est d'une durée de cinq ans. Cela peut être important du point de vue de la stabilité, de la continuité et aussi pour que le directeur ne devienne pas tributaire de problèmes contingents. En revanche, il importe de donner aussi au conseil d'administration des possibilités d'intervenir si l'activité de l'agence n'est pas gérée conformément aux règles établies.

3.5. Article 6, Budget

3.5.1. Le Comité a la ferme opinion que l'activité de l'agence ne peut être financée que par des moyens budgétaires. Il en résulte que le paragraphe 3 de cet article doit être modifié en conséquence.

3.5.2. Le contrôle de l'application et de la mise en œuvre de la directive en question est une affaire commune et doit faire l'objet d'un financement commun. À l'heure actuelle, il existe de grandes différences dans la portée et dans l'application des contrôles vétérinaires d'un État membre à l'autre. En outre, un financement par prélèvements entraîne d'importants problèmes de contrôle, ainsi que des coûts importants, tant pour les États membres que pour la Commission.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

3.6. Article 17, Réexamen

3.6.1. Étant donné que le Comité propose une modification du conseil d'administration et un mandat de plus courte durée, il est opportun de faire en sorte que l'élaboration du rapport et l'évaluation concernant l'activité de l'agence aient lieu plus tôt que cela n'est proposé, c'est-à-dire cinq ans. Le délai approprié pour l'élaboration du rapport devrait être de deux ans au plus; autrement dit, cette élaboration devrait intervenir à l'issue du premier mandat.

3.6.2. De même, il faut ajouter à cet article une disposition selon laquelle le Comité doit aussi être consulté, au même titre que le Parlement, sur le rapport que la Commission est invitée à élaborer. Le Comité a un rôle évident à jouer, précisément parce qu'il se compose de diverses catégories socioprofessionnelles qui sont concernées par cette activité et qui peuvent fournir des points de vue objectifs et valables sur ladite activité.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

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

Paragraphe 3.3.4

Remplacer par le libellé suivant:

«La moitié des membres du conseil d'administration devraient être issus des milieux de l'inspection phytosanitaire et l'autre moitié des milieux de l'inspection vétérinaire. Les membres devraient être désignés par les États membres, mais nommés par la Commission.»

Résultat du vote

Voix pour: 31, voix contre: 59, abstentions: 14.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/118/CEE du 17 décembre 1992 définissant les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté de produits non soumis, en ce qui concerne lesdites conditions, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A, chapitre I, de la directive 89/662/CEE et, en ce qui concerne les pathogènes, de la directive 90/425/CEE»

(97/C 66/14)

Le 11 septembre 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.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée des travaux en la matière, a adopté son avis le 5 novembre 1996 (rapporteur: M^{me} Ström).

Le Comité économique et social, lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), a adopté par 106 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction et historique de la proposition de la Commission

1.1. La directive 92/118/CEE contient des règles relatives aux exigences de santé animale et d'hygiène dans les échanges commerciaux de produits d'origine animale non soumis aux exigences prévues par les réglementations communautaires spécifiques, notamment à l'annexe A1 de la directive 89/662/CEE, concernant la viande fraîche, les produits à base de viande et les produits d'œufs, etc.

1.2. La directive 92/118/CEE démontre la nécessité de libéraliser les échanges de produits d'origine animale, mais, compte tenu du risque considérable de propagation des maladies auquel les animaux sont exposés, des exigences particulières doivent être établies pour certains produits d'origine animale lorsqu'ils sont mis sur le marché.

1.3. Cela suppose un système d'approbation et de contrôle des importations en provenance de pays tiers. Certains produits, notamment les cuirs et les peaux non transformés et les fourrures d'ongulés, les os, les cornes, les onglons, etc. à certaines exceptions près, ne seront importés dans l'Union européenne qu'à la condition qu'ils proviennent d'un pays tiers figurant sur une liste spécifique et d'un établissement remplissant des exigences particulières. Les autorités des pays concernés doivent donner des garanties prouvant qu'ils respectent ces obligations. Les établissements doivent figurer sur une liste communautaire.

2. Contenu essentiel de la proposition

2.1. La présente proposition de modification de la directive 92/118/CEE représente une certaine simplification des règles actuelles sur l'importation. Cela signifie

par exemple que l'obligation de dresser une liste communautaire des établissements des pays tiers ne vaut pas pour certains produits qui ne sont pas considérés comme des produits alimentaires destinés à la consommation humaine ou bien animale, les produits apicoles, les trophées de chasse, le lisier, les laines, etc., de même que le miel. Il suffit que les autorités des pays tiers enregistrent les établissements producteurs.

2.2. Pour d'autres produits, comme le sérum, le sang et les produits sanguins, les produits laitiers, qui ne sont pas considérés comme de l'alimentation, la nourriture pour animaux de compagnie, la graisse et le saindoux, il suffira que les établissements producteurs figurent sur une liste établie, conformément à une procédure particulière, par le Comité vétérinaire permanent.

2.3. De plus, la modification propose d'établir des exigences en matière d'hygiène, applicables à la viande qui n'est pas concernée par des obligations particulières, particulièrement la viande de reptile.

3. Commentaires spécifiques

3.1. Le Comité n'a en principe rien à objecter à l'entreprise de simplification de cette directive relativement touffue.

3.2. Le Comité considère toutefois que la proposition de modification de la directive ne devra pas concerner le lisier non transformé provenant des volailles. Pour ce produit, il devra toujours y avoir une liste communautaire, en raison du risque pathogène élevé de ce lisier (salmonelle, peste aviaire et maladie de Newcastle).

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant l'annexe à la décision 93/383/CEE du Conseil du 14 juin 1993 relative aux laboratoires de référence pour le contrôle des biotoxines marines»

(97/C 66/15)

Le Conseil a décidé le 17 octobre 1996 de consulter le Comité économique et social, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 novembre 1996 (rapporteur: M. Staffan Nilsson).

Le Comité économique et social, lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), a adopté par 102 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Contexte

1.1. Les directives 91/492/CEE et 91/493/CEE fixent des règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des mollusques bivalves vivants et des produits de la pêche. Ces instruments ont eu pour objet, en premier lieu, le contrôle des biotoxines marines.

Conformément à la décision 93/383/CEE du Conseil, chaque pays membre est tenu de désigner un laboratoire national de référence afin d'assurer l'application des dispositions en vigueur ainsi que la coordination des analyses effectuées. En annexe à la décision, figure une liste reprenant les laboratoires désignés par chaque pays membre.

2. Propositions de la Commission

2.1. Le Royaume-Uni a fait savoir à la Commission qu'un changement de circonstances nécessitait la désignation d'un nouveau laboratoire national de référence. C'est pourquoi la Commission propose que la décision 93/383/CEE soit amendée en conséquence.

2.2. En même temps, la Commission propose que soient modifiés les articles 5 et 6 de ladite décision, de telle sorte qu'à l'avenir, la liste qui demeure annexée puisse être révisée sur demande d'un État membre.

3. Observations

3.1. Le Comité approuve le projet consistant à modifier l'annexe à la décision 93/383/CEE dans un sens conforme aux propositions de la Commission pour que puisse y figurer un nouveau laboratoire de référence pour le Royaume-Uni.

3.2. Le Comité approuve aussi les modifications permettant à la Commission de modifier ladite annexe sur demande d'un État membre, sans que le Conseil ait à prendre cette décision. Il s'agit là d'une proposition qui est cohérente avec une simplification des procédures réglementaires de l'Union européenne et avec le principe de subsidiarité que doit également observer la coopération européenne.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur les «Relations entre l'Union européenne et le Canada»

(97/C 66/16)

Le 23 novembre 1995, le Comité économique et social, sur la base du troisième alinéa de l'article 23 de son Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur les «Relations entre l'Union européenne et le Canada».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 octobre 1996 (rapporteur: M. Rodríguez García Caro).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 89 voix pour, 2 contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Canada et l'Union européenne ont un patrimoine commun important (sur les plans historique, culturel...) et entretiennent traditionnellement de bonnes relations. En outre, le Canada est membre du G7 et de l'OTAN; à ce titre, il a conservé jusqu'en 1994 des troupes sur le territoire européen. Le Canada joue également un rôle actif dans les différentes missions de maintien de la paix de l'ONU, notamment récemment en ex-Yougoslavie.

1.2. Dans un contexte de consolidation des accords du cycle de l'Uruguay et de mise en place de l'Organisation mondiale du commerce, les relations transatlantiques ont connu un développement important en décembre 1995 à Madrid avec l'adoption d'une Déclaration politique et d'un plan d'action conjoint par l'Union européenne et les États-Unis. Au Sommet européen de Madrid, qui a suivi cette rencontre bilatérale, le Conseil disait espérer que «d'autres démocraties atlantiques partageront les objectifs du nouvel agenda transatlantique».

1.3. Il est intéressant cependant de noter que le Canada avait été en fait à l'origine de la renaissance du débat transatlantique avec, dès 1992, un rapport du sous-comité du commerce extérieur du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Chambre des Communes sur «les relations du Canada avec la nouvelle Europe». Ce rapport recommandait la recherche de relations économiques plus étroites avec l'Europe, y compris une forme de libre échange. En outre, après plusieurs déclarations en faveur du libre échange par le ministre du Commerce international de l'époque, Roy Mac Laren, le Premier ministre canadien, M. Jean Chrétien, avait dans un discours devant le Sénat français, le 1^{er} décembre 1994, envisagé un accord de libéralisation du commerce entre l'Union européenne et les pays de l'ALENA. Cependant, cet élan avait souffert du désaccord sur la pêche entre l'Union européenne et le Canada survenu au printemps 1995; désaccord ayant provoqué un gel temporaire dans les relations bilatérales.

1.4. Après le règlement de la crise de la pêche, la Commission adoptait une communication dans laquelle

elle préconisait l'approfondissement de ses relations avec le Canada, afin d'assurer une meilleure coopération sur des questions économiques, politiques et de sécurité. Le 25 mars 1996, le Conseil Affaires générales invitait la présidence et la Commission à engager des discussions avec le gouvernement canadien en vue d'élaborer une Déclaration politique UE-Canada et un plan d'action conjoint.

1.5. Malgré d'intenses et de nombreuses discussions, l'Union européenne et le Canada n'ont pas été en mesure de s'entendre sur une déclaration politique et un plan d'action lors du dernier Sommet UE-Canada qui s'est tenu à Rome le 27 juin 1996. Le principal point de désaccord a porté sur l'interprétation de la notion d'extraterritorialité, problème en partie relié à la question de la pêche.

2. La situation politique au Canada

2.1. Le Canada est un État fédéral composé de deux territoires et de dix provinces dont les trois principales sont l'Ontario, le Québec et la Colombie britannique. Les provinces détiennent des pouvoirs importants comme par exemple en matière d'éducation, de santé, de taxes et de réglementations diverses.

2.2. Le Canada est une démocratie parlementaire (dont le souverain est toujours la reine d'Angleterre) avec une Chambre des Communes (élue pour 5 ans) et un Sénat dont les membres sont nommés par le Premier ministre. Chaque province a également une Assemblée législative avec un Premier ministre issu de sa majorité.

2.3. Au pouvoir depuis les élections de novembre 1993 se trouve M. Jean Chrétien, issu du Parti libéral du Canada. Celui-ci est revenu au pouvoir après deux mandats exercés par le Parti conservateur du Canada (Premier ministre: M. Brian Mulroney). L'opposition est constituée du Bloc québécois (parti représentant la tendance souverainiste et dont les membres proviennent de la seule province du Québec) et du parti de la Réforme (dont les membres sont principalement des élus de l'Ouest du pays et favorables à une forte réduction du rôle de l'État).

2.4. Sur le plan politique, le principal événement de la dernière année a été le référendum sur la souveraineté du Québec qui a vu, le 30 octobre 1995, la victoire du Non sur le Oui par une marge minime de 53 000 voix sur environ 5 millions de votants (50,6 % à 49,4 %). À noter que le taux de participation à ce référendum a été remarquable (93,5 %) et qu'environ 60 % des Québécois francophones ont voté en faveur du Oui. Quinze ans après le référendum de 1980 (qui avait vu la victoire du Non par une majorité de 60 %) et un peu plus d'un an après l'arrivée au pouvoir du Parti québécois au niveau provincial, ce résultat est loin de mettre fin au débat et laisse la province du Québec plus divisée que jamais sur la question de l'accession à la souveraineté.

2.4.1. À l'issue de ce référendum, deux développements sont intervenus. En premier lieu, le Premier ministre, M. Chrétien, a fait adopter par la Chambre de Communes une motion reconnaissant le Québec comme société distincte, accordant au Québec, à l'Ontario, à la Colombie britannique, à la région de l'Ouest et aux provinces maritimes un droit de veto sur tout changement constitutionnel futur et octroyant aux provinces la juridiction en matière de formation de la main-d'œuvre. Ces mesures ont été critiquées par les souverainistes québécois qui, d'une part, questionnent leur mise en œuvre et, d'autre part, les estiment très en deçà des revendications traditionnelles du Québec.

2.4.2. En second lieu, le référendum a eu pour conséquence la démission du Premier ministre du Québec, M. Jacques Parizeau, et son remplacement par le charismatique leader du Bloc québécois, M. Lucien Bouchard. Celui-ci a clairement affirmé sa volonté de mener le Québec à l'indépendance et donc de tenir un nouveau référendum à une date ultérieure. Le gouvernement du Québec entend aller jusqu'au bout de son mandat (1999 au plus tard) et organiser, en cas de réélection, un nouveau référendum dans les mois qui suivent.

3. La situation économique et sociale au Canada

3.1. Avec une superficie d'environ 10 millions de km², le Canada est le deuxième pays en superficie du monde, mais sa population concentrée le long de la frontière américaine sur une bande large d'environ 250 km n'est que de 26 millions d'habitants. Le Canada est la septième économie mondiale (avec un PNB de 750 milliards de dollars canadiens en 1994). Il possède de grandes ressources naturelles, diversifiées selon les régions, qui ont déterminé le développement de son économie. L'Alberta est le principal producteur de pétrole et de gaz. L'exploitation minière est fortement développée dans les provinces de l'Ouest, tandis que l'exploitation forestière est importante en Alberta et en Colombie britannique et que l'agriculture constitue l'activité dominante en Saskatchewan. Les provinces maritimes ont pour ressources la pêche et l'exploitation minière. L'Ontario et le Québec sont les deux provinces les plus riches et les plus industrialisées du pays. Elles se sont spécialisées dans la fabrication de produits manufacturés

(l'Ontario contribuant pour environ 40 % à la production nationale); la Colombie britannique est également fortement industrialisée.

3.2. Au cours des dernières années, le Canada a souffert de la crise économique avec un taux de croissance négatif (-1,2 % en 1992). En 1994, il a toutefois enregistré le taux de croissance le plus élevé des pays du G7 (4,6 %). En 1995, les efforts visant à réduire le problème du déficit, le ralentissement de la croissance aux États-Unis et les incertitudes issues du référendum au Québec ont exercé une influence défavorable sur la croissance, celle-ci s'élevant à environ 2 %.

3.3. En raison de l'engagement commun de la Banque du Canada et du gouvernement en faveur d'un objectif de stabilité des prix, notamment par la politique des taux d'intérêt, l'inflation reste faible au Canada avec un taux de 2,2 % en 1995.

3.4. L'un des principaux problèmes du Canada provient de son endettement et de l'importance des déficits publics. Ainsi la dette publique fédérale est passée de 20 milliards de dollars en 1971 (19 % du PNB) à plus de 545 milliards en mars 1995 (73 % du PNB) — si on ajoute la dette des provinces, le montant est équivalent à celui du PNB. À l'heure actuelle, 30 % des dépenses fédérales servent au remboursement de la dette.

3.4.1. Afin de remédier à cette situation qui menace l'avenir du pays, le gouvernement s'est attaqué au problème du déficit budgétaire en privatisant plusieurs entreprises publiques (Air Canada, Petro Canada) réduisant ou éliminant un certain nombre de programmes de subventions, en diminuant les transferts aux autres niveaux de gouvernement et en réduisant le nombre d'employés d'État. Ces réformes ont donné des résultats encourageants dans la mesure où le déficit budgétaire est passé de 5 % du PNB en 1994/1995 à 4,2 % en 1995/1996, rendant ainsi possible la réalisation de l'objectif de 3 % pour l'année fiscale 1996/1997; l'objectif étant, bien sûr, à terme la réalisation de l'équilibre budgétaire.

3.5. La priorité déclarée du gouvernement reste néanmoins la lutte contre le chômage. En effet, contrairement à son voisin du sud, le Canada connaît depuis plusieurs années un taux de chômage avoisinant les 10 %; 10,4 % en 1994 et 9,6 % en 1995. La stratégie du gouvernement fédéral en la matière vise principalement à assurer des conditions économiques favorables à une reprise de l'embauche par le secteur privé en réduisant le déficit public et les taux d'intérêts, à soutenir l'innovation et les petites entreprises et à favoriser l'expansion du commerce extérieur du Canada. Le quatrième pilier de l'action gouvernementale est la réforme des programmes sociaux et en particulier du programme d'assurance chômage qui devient le programme d'assurance emploi. Celui-ci met davantage l'accent sur la réinsertion dans l'emploi tout en assurant un soutien amélioré pour les individus et familles à faibles revenus.

3.6. La combinaison des répercussions des compressions budgétaires sur la population, de l'incertitude économique issue de la mauvaise situation de l'emploi et de l'inexistence de concertation et de dialogue social institutionnalisés expliquent une certaine morosité sociale au Canada. Même si les sondages montrent que la majorité de la population soutient les efforts visant à réduire les déficits, la proposition du gouvernement fédéral visant à réformer l'assurance chômage dans un sens plus restrictif a donné lieu à des multiples protestations. Encore plus éloquent est le mouvement social qui a suivi la mise en place de la politique du nouveau Premier ministre conservateur de la Province de l'Ontario, M. Mike Harris, qui consiste entre autres à réduire l'aide sociale, les subventions aux municipalités et à rationaliser le système de santé.

3.7. Confronté aux mêmes difficultés financières et avant de prendre des décisions difficiles, le gouvernement du Québec a choisi une voie différente. Il a engagé un processus de concertation (appelé: Oser choisir ensemble) avec l'ensemble des représentants de la société québécoise dans le but de trouver un consensus sur la réforme de la fiscalité et sur la relance de l'emploi. Au cours de la première conférence sur le devenir social et économique du Québec (mars 1996), un accord a été trouvé sur l'objectif de l'élimination du déficit public en l'an 2000. Un second rassemblement visera à l'automne (octobre 1996) à élaborer un nouveau Pacte social. Par la suite, il est probable que les instances de concertation mises en place se pérennisent d'une manière qui reste à déterminer.

3.8. *Les groupes d'intérêts économiques et sociaux au Canada*

Les entreprises

3.8.1. Le Conseil canadien des chefs d'entreprise est le principal porte-parole des grandes entreprises canadiennes en matière de politique publique au Canada et à l'étranger. Le Conseil regroupe les dirigeants de 150 entreprises canadiennes de premier plan. Ces dernières représentent chacun des grands secteurs de l'économie et sont responsables de la plus grande part des investissements, des exportations, de la formation professionnelle et de la recherche développement du secteur privé canadien. Le Conseil a été un fervent partisan de l'accord de libre-échange avec les États-Unis et de son extension au Mexique.

3.8.2. La Chambre de commerce du Canada, l'Association des manufacturiers du Canada (avec leurs diverses représentations provinciales) et la fédération canadienne de l'entreprise indépendante représentent également le milieu patronal au Canada. En outre, il existe un certain nombre de représentations provinciales telles que par exemple, au Québec, le Conseil du patronat du Québec.

Les syndicats

3.8.3. Le Congrès du travail du Canada (CTC), y compris sa composante québécoise la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), est le principal syndicat au Canada (la Fédération canadienne du travail est le deuxième syndicat en importance). Il regroupe de nombreuses fédérations présentes dans plusieurs secteurs de l'économie. En outre, le Congrès du Travail du Canada entretient des liens très étroits avec le Nouveau Parti démocratique du Canada et avec de nombreux mouvements associatifs, tels que les groupes de femmes et les groupes environnementaux.

3.8.4. Le CTC dénonce la détérioration de la situation sociale au Canada et a exprimé de façon virulente son opposition à l'accord de libre-échange avec les États-Unis et à l'ALENA. Même si le CTC est présent dans l'ensemble du Canada, et au Québec par l'intermédiaire de la FTQ, il se trouve dans la Province du Québec un autre syndicat à vocation générale: la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

3.8.5. Le Canada ne dispose pas de la même tradition de concertation sociale que l'Europe. La négociation collective se déroule généralement au niveau de l'entreprise, à l'exception de quelques secteurs comme celui de l'automobile. Toutefois, dans le but de «sauver les meubles», un certain nombre de conseils sectoriels, regroupant les partenaires sociaux, ont été mis en place au cours des dernières années.

Les organisations d'agriculteurs

3.8.6. La Fédération canadienne de l'agriculture (FCA) se compose des organisations provinciales de l'agriculture et de plusieurs associations de producteurs spécialisés (céréales, volaille, bétail, produits laitiers ...). Le FCA doit faire place en son sein à des intérêts fortement contradictoires avec, d'un côté, les producteurs de céréales de l'ouest, très compétitifs et tournés vers l'exportation et, d'un autre côté, les producteurs d'œufs, avec un marché très protégé et un système de gestion de l'offre.

Les organisations de consommateurs et les autres groupements de citoyens

3.8.7. L'Association des consommateurs du Canada est la seule organisation présente au niveau national. Bien qu'exerçant une influence non négligeable, en raison du degré de sensibilisation des consommateurs canadiens, l'Association souffre néanmoins d'un manque de moyens.

3.8.8. En dehors du mouvement des consommateurs, il existe par ailleurs un ensemble d'autres groupements

de citoyens, notamment dans le domaine de l'environnement, domaine dans lequel les Canadiens sont particulièrement actifs. En outre, et notamment au Québec, il s'est développé un secteur appelé «secteur communautaire» qui tend à multiplier les lieux de participation des citoyens dans de nombreux domaines de l'économie sociale (santé et services sociaux, éducation, formation, culture ...).

4. Le commerce extérieur canadien

4.1. Avec plus de 30 % de son PNB relié à ses exportations, le Canada est fortement dépendant de l'extérieur et du commerce international pour sa croissance. Ceci explique entre autres le rôle particulièrement actif qu'il a toujours joué au sein du GATT et maintenant de l'OMC.

4.2. Doté de ressources naturelles importantes, le Canada exporte principalement du blé, du pétrole brut, du bois, des pâtes et papiers et des métaux. En raison notamment de l'existence ancienne d'un pacte de l'automobile avec les États-Unis (qui exemptait de droits de douane le commerce bilatéral de cette industrie), il est un fort exportateur de produits de l'industrie automobile. Il exporte également en quantité importante des équipements de télécommunications, des aéronefs et du matériel ferroviaire. En revanche, le Canada importe surtout des produits finis, de la machinerie et des biens d'équipement, des produits électroniques et des biens de consommation. En 1995, sous l'impulsion d'une forte croissance des exportations, provenant de la reprise économique aux États-Unis, le surplus commercial canadien a enregistré un record de 28,3 milliards de dollars.

4.3. Le commerce extérieur canadien est fortement déséquilibré dans le sens qu'il s'effectue de façon prédominante avec les États-Unis. En effet, 70 % de ses importations proviennent des États-Unis et plus de 80 % de ses exportations sont dirigées vers ce pays. Ces pourcentages ont connu une augmentation au cours des dernières années en raison de la mise en vigueur en 1989 d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Pour le Canada, la motivation principale à l'époque était de se doter d'une certaine sécurité face à la montée du protectionnisme américain.

4.4. Le 1^{er} janvier 1994, l'accord de libre-échange nord américain (ALENA) est entré en vigueur, entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Celui-ci vise principalement à éliminer les tarifs douaniers et la majorité des barrières non tarifaires sur une période de dix ans, à libéraliser le mouvement des investissements et à mettre en place un mécanisme de règlement des différends en matière d'antidumping et de droits compensateurs.

4.5. Par ailleurs, le Canada, pour contourner le peu d'empressement des États-Unis à admettre le Chili dans l'ALENA, a entamé au début de 1996 des discussions en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange avec ce pays. En outre en tant que membre de la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC) et de l'organisation des États américains, le Canada est partie prenante dans les efforts de libéralisation du commerce entrepris au sein de ces deux ensembles.

5. Les relations entre l'Union européenne et le Canada sont bonnes ...

5.1. Sous l'impulsion du Premier ministre de l'époque, M. Pierre-Elliott Trudeau, le Canada a conclu en 1976 un accord cadre de coopération économique avec les Communautés européennes. Cet accord prévoyait un engagement des parties contractantes à accroître et diversifier leurs échanges commerciaux, à développer la coopération économique et à encourager et faciliter la création d'entreprises conjointes.

5.1.1. Considéré à la fin des années soixante-dix comme une étape importante dans le développement des relations entre le Canada et les Communautés européennes, cet accord n'a pas produit l'ensemble des effets escomptés sur le plan commercial et n'a pas empêché l'apparition de conflits. Il a néanmoins permis la mise en place d'un dialogue structuré sur les questions économiques et commerciales par l'intermédiaire du Comité mixte de coopération et de plusieurs groupes de travail (commerce et investissements, télécommunications et technologies de l'information, minerais et métaux et produits du bois et du papier).

5.2. Les échanges commerciaux entre l'Union européenne et le Canada s'effectuent sur la base de la clause de la nation la plus favorisée. Le Canada arrive au neuvième rang des partenaires commerciaux de l'Union et l'Union est le deuxième partenaire en importance pour le Canada. En 1994, les importations (marchandises et services) des quinze pays de l'Union européenne en provenance du Canada se sont élevées à 12,1 milliards d'ECU et les exportations à 13,2 milliards.

5.2.1. Au cours des dernières années, les échanges commerciaux entre l'Union et le Canada ont connu une certaine stagnation (pour le commerce des marchandises et non pas pour le commerce des services) en raison des conditions économiques générales et certainement du détournement des échanges occasionné par la conclusion d'accords préférentiels. En 1994, les exportations des douze vers le Canada représentaient 1,75 % du total des exportations (2,23 % en 1990) et les importations en provenance du Canada comptaient pour 1,7 % du total (2,05 % en 1990).

5.2.2. Les principales exportations de l'Union européenne vers le Canada consistent dans de la machinerie et des équipements de transport, des produits manufacturés et des produits chimiques. Les principales importations de l'Union européenne sont de la pulpe de bois, des aéronefs, de l'aluminium, du papier journal et du bois de construction. Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont les États membres ayant les relations commerciales les plus intenses avec le Canada.

5.3. Si les relations commerciales restent un peu décevantes, les échanges sont en revanche plus satisfaisants sur le plan des investissements étrangers. Ainsi le stock des investissements directs canadiens dans l'Union européenne excède 15 milliards d'ECU. L'Union européenne est la seconde destination pour les investissements

canadiens à l'étranger (après les États-Unis) et sa part était de 20 % en 1994 contre 12,5 % en 1985. Le stock des investissements étrangers de l'Union européenne au Canada s'élève à environ 20 milliards d'ECU. L'Union est au Canada le second investisseur étranger en importance, avec environ 20 % du total.

5.4. Sur le plan politique, les relations entre l'Union européenne et le Canada obéissent au cadre fixé dans la Déclaration transatlantique de novembre 1990. De façon similaire à celle signée un peu auparavant par l'Union et les États-Unis, cette Déclaration transatlantique énonce les objectifs et défis communs et la nécessité de renforcer la coopération sur les plans scientifique, économique et culturel. Surtout, la Déclaration de 1990 établit des contacts réguliers au plus haut niveau, notamment entre le Président en exercice du Conseil, le Président de la Commission et le Premier ministre du Canada. La mécanique mise en place en 1990 a relativement bien fonctionné et a permis le renforcement d'un dialogue permanent aussi bien au niveau politique que de l'administration.

6. ... mais connaissent néanmoins un certain nombre de problèmes

6.1. Un certain nombre de problèmes anciens continuent de troubler le climat des relations bilatérales avec parfois des périodes de tension importante.

6.2. À l'évidence le problème de la pêche est le mieux connu depuis la crise récente du printemps 1995 à propos du flétan noir pêché dans les eaux internationales. Cette question empoisonne les relations bilatérales depuis plusieurs années. En 1981, un accord avait été signé après quatre ans de négociations. En décembre 1992, un protocole avait été conclu pour tenter une nouvelle fois de trouver une solution satisfaisante à la conservation, l'utilisation optimale et la gestion rationnelle des stocks évoluant dans la zone de réglementation de l'OPANO (Organisation des pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest) ainsi que dans les eaux canadiennes.

Le Canada n'a toutefois pas ratifié le mémorandum dérivé de cet accord, ce qui cause un préjudice au secteur de la pêche communautaire, principalement dans les domaines suivants:

- a) autoriser les bateaux de pêche de l'Union européenne à entrer dans les ports canadiens et à en utiliser les installations;
- b) mettre à la disposition de l'UE les excédents de pêche déclarés par le Canada dans sa zone économique exclusive, compte tenu de l'intérêt que l'UE a toujours manifesté en cas d'excédents pour certaines espèces;

- c) autoriser les bateaux de l'UE à participer, avec des entreprises canadiennes, à des accords commerciaux conclus dans le cadre de programmes de développement et d'autres programmes de pêche.

6.2.1. Lors de la crise de 1995, l'Union a condamné l'illégalité des actions canadiennes, notamment l'arraisonnement d'un chalutier espagnol dans les eaux internationales, en violation des normes fondamentales et universellement reconnues du droit international, et la mise en œuvre de façon unilatérale d'un moratoire pour la pêche au flétan dans la zone de l'OPANO. Après une période de tension importante, un accord a pu être trouvé le 16 avril 1995.

6.2.2. L'accord d'avril 1995, accepté au mois de septembre par les douze autres membres de l'OPANO, règle la question de l'allocation des quotas de pêche pour 1996 et établit de nouvelles mesures de conservation et de surveillance. En outre, en juin 1996, les ports canadiens ont été réouverts aux bateaux de pêche de l'Union européenne.

6.2.3. Même si la tension du début de l'année 1995 est retombée, la question n'est pas définitivement réglée. En effet, le Canada se trouve confronté à une forte réduction de ses ressources halieutiques, avec des conséquences économiques pour la population de Terre-Neuve et une dimension de politique intérieure qui rend difficile tout compromis à long terme. De plus, l'Espagne, à la suite de l'arraisonnement de son navire de pêche, a déposé un recours contre le Canada porté devant la Cour internationale de justice. L'attente de ce jugement (prévu fin 1997) rend hypothétique un engagement du Canada qui pourrait nuire à sa cause.

6.3. La question des pièges à mâchoires pose également un certain nombre de problèmes. Le règlement du Conseil n° 3254/91 interdit l'utilisation des pièges à mâchoires dans l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 1995. À partir de cette date, il interdit également l'importation de fourrures et de produits dérivés en provenance de pays n'interdisant pas l'utilisation des pièges à mâchoires ou utilisant des techniques de piégeage qui ne répondent pas à des critères internationaux de protection des animaux.

6.3.1. En 1995, le Canada a bénéficié d'un report de la mise en œuvre de cette réglementation. Il s'oppose en effet à sa mise en œuvre en arguant que ses peuples indigènes, en particulier les Inuits, dépendent fortement du commerce des fourrures. La question se pose à nouveau en l'absence d'une norme internationale fixée par l'Organisation internationale de normalisation ou de résultats tangibles du groupe de travail mis en place par l'Union européenne, le Canada, les États-Unis et la Russie. Dans son avis sur la proposition de règlement du Conseil proposant de repousser d'une autre année l'application du Règlement de 1991, le Comité exprime sa préoccupation quant au fait que la Commission

n'insiste pas assez sur la définition des procédures de contrôle permettant de garantir un piégeage sans cruauté. En outre, le CES demande:

- que soit établi un calendrier contraignant de négociations avec les pays tiers;
- que la Commission se penche sur la question de l'assistance technique aux populations employant des méthodes de chasse traditionnelles, afin qu'elles acceptent de développer des méthodes de piégeage sans cruauté;
- qu'il soit inséré dans le cadre des négociations une clause de transparence, à savoir une déclaration relative aux méthodes de capture et de mises à mort ainsi que le lieu, accompagnant les produits importés;
- d'une manière plus générale, que la Commission s'engage à modifier les accords existants avec les pays tiers et à négocier des accords futurs aux fins de l'insertion d'une clause d'engagement commun et de coopération pour la promotion de l'environnement.

6.4. Un certain nombre de différends dans le domaine agricole, à propos notamment du blé, du bœuf désossé et des pâtes alimentaires, ont été résolus dans le cadre des négociations visant à compenser les conséquences négatives pour le Canada de l'élargissement de l'Union (article 24.6 des règles de l'OMC).

6.5. D'autres problèmes subsistent comme, par exemple, ceux de la présence de nématode dans le bois de pin, des coupes blanches dans la forêt canadienne donnant lieu à des protestations européennes ou encore des appellations des vins et des spiritueux et des pratiques commerciales des organisations provinciales de vente de produits alcooliques.

7. La recherche d'un nouvel élan pour les relations entre l'Union européenne et le Canada

7.1. Le Comité économique et social accueille favorablement l'initiative de la Commission vis-à-vis du Canada. À ses yeux, une relation transatlantique complète et équilibrée ne peut se concevoir sans la participation à part entière du Canada.

7.2. Le Comité estime nécessaire de reconnaître la particularité du Canada, à mi-chemin en quelque sorte entre ce que certains appellent les modèles américains et européens. En outre, le Comité économique et social juge également indispensable de prendre en considération la diversité interne du Canada dans les relations bilatérales et notamment la coexistence de deux communautés anglophone et francophone.

7.3. Le Comité partage l'analyse de la Commission et du Conseil selon laquelle l'analogie entre les défis à relever dans la relation Union européenne-États-Unis d'une part et dans la relation Union européenne-Canada de l'autre, amène à adopter une approche identique des

deux dossiers sur le plan de la procédure. En d'autres termes, un nouveau cadre institutionnel n'est pas nécessaire. Il reconnaît de même, avec la Commission que l'approche devra être taillée sur mesure en fonction de l'échelle et de la spécificité des relations entre l'Union européenne et le Canada. Néanmoins le Comité, après avoir regretté que la plupart des contentieux aient été laissés de côté dans l'élaboration du plan d'action Union européenne-États-Unis, estime que le plan d'action avec le Canada ne devrait pas ignorer les différends bilatéraux.

7.4. Le Comité regrette que les discussions relatives à la définition d'un plan d'action entre l'Union européenne et le Canada n'aient pu être finalisées lors du sommet de Rome. Le Comité demande à la Présidence du Conseil et à la Commission de reprendre avec le Canada les discussions à propos du Plan d'action au plus vite afin de ne pas perdre l'élan qui s'était manifesté au début de l'été. Le Comité recommande le maintien d'une position de fermeté, vis-à-vis de l'interprétation par le Canada de la notion d'extraterritorialité. L'interprétation différenciée par le Canada de ce concept suivant qu'il s'applique aux effets de la loi Helms-Burton ou à l'arraisonnement d'un navire étranger dans les eaux internationales est en effet inacceptable pour des raisons évidentes de principe.

7.5. Toutefois, tout en demeurant ferme sur le respect des principes et des règlements internationaux, il convient d'éviter que la question d'un règlement définitif du contentieux sur la pêche conditionne un accord sur le Plan d'action. En outre, le Comité estime que l'absence d'un Plan d'action ne doit pas nuire à la poursuite des négociations en cours sur certains sujets ni à l'initiation de discussions sur un certain nombre d'autres sujets.

7.6. Sur la base de la communication de la Commission, le plan d'action discuté entre l'Union européenne et le Canada comprend quatre parties principales: politique étrangère et sécurité, problèmes transnationaux, commerce, coopération et investissement et une partie traitant de l'approfondissement et de l'élargissement du dialogue entre l'Union européenne et le Canada.

8. Politique étrangère et sécurité

8.1. Comme le fait remarquer la communication de la Commission:

«le rôle croissant joué par l'Union européenne dans le concert mondial et la place que le Canada occupe sur le devant de la scène internationale, ainsi que les valeurs communes qu'ils partagent, plaident pour un renforcement de la coordination et de la coopération entre le Canada et l'Union européenne dans certains domaines de la politique étrangère».

Certains domaines potentiels de coopération accrue sont mentionnés, comme ceux de la sécurité euro-atlantique, des droits de l'homme dans les NEI et de la réforme et du renforcement de l'organisation des Nations Unies.

8.2. Une coopération plus étroite est également envisagée en rapport avec des objectifs humanitaires. À ce titre, il convient de noter que les mesures visant à réduire le déficit du budget de l'État ont malheureusement particulièrement touché les programmes d'aide publique au développement au Canada, puisque ceux-ci sont passés de 3 milliards de dollars à 2,2 milliards au cours des trois dernières années. Néanmoins, l'Union européenne et le Canada partagent des préoccupations largement communes en matière d'assistance humanitaire et contribuent pour une proportion sensiblement équivalente de leur produit national brut (0,4 %) à l'aide au développement. Le Comité encourage la Commission à développer la coopération avec le Canada dans ces domaines importants. La mise en place d'une structure de coordination et des échanges de personnel entre la Commission et l'Agence canadienne de développement international pourraient également favoriser une meilleure coordination des actions.

8.3. Le Comité a fréquemment exprimé la préoccupation que lui inspire l'aggravation de la pauvreté en Afrique et l'isolement de ce continent. Le Canada partage cette préoccupation, l'Afrique (avec 44 %) est la principale destination de l'aide publique au développement canadien et des actions communes pourraient à cet égard être envisagées.

9. Problèmes transnationaux

9.1. *Justice et Affaires intérieures*

9.1.1. La communication de la Commission explique que depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne et notamment de son Titre VI sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, de nombreux pays tiers et notamment le Canada ont exprimé leur intérêt à collaborer activement avec l'Union européenne dans ces domaines. Les questions relatives à l'immigration et au droit d'asile, les problèmes de la criminalité internationale organisée, du trafic de drogue et du blanchiment des capitaux, la lutte contre le terrorisme ainsi que le trafic d'immigrés clandestins figurent parmi les sujets pouvant faire l'objet d'une coopération.

9.1.2. Le Comité partage tout à fait ces préoccupations. Toutefois, il se déclare convaincu qu'une coopération transatlantique efficace, d'ailleurs indispensable pour répondre à ces défis mondiaux, ne pourra se réaliser tant que la capacité de l'Union européenne à présenter une position unifiée sur ces questions ne sera pas renforcée. Cet aspect fait partie des questions qu'il convient d'aborder lors de la Conférence intergouvernementale.

9.2. *L'environnement*

Le Comité est favorable à une coopération plus étroite avec le Canada dans le domaine de la politique de l'environnement, secteur dans lequel il possède une expérience non négligeable. Par une action conjointe,

l'Union européenne et le Canada pourraient promouvoir les accords internationaux en matière d'environnement. À titre d'exemple, le Canada et l'Union européenne ont, au contraire des États-Unis, une approche similaire en matière d'éco-étiquetage qui justifierait un approfondissement du dialogue et la recherche de solutions communes.

10. Commerce, coopération et investissement

10.1. *Multilatéralisme*

10.1.1. Le Comité rappelle son engagement en faveur du multilatéralisme et de la consolidation de l'Organisation mondiale du commerce. À cet égard, il se félicite des discussions à juste titre envisagées avec le Canada sur les questions non finalisées lors des négociations du cycle de l'Uruguay, sur les marchés publics, sur les négociations en matière d'investissements directs étrangers et sur les nouvelles questions de politique commerciale.

10.2. *Contexte transatlantique*

10.2.1. Par l'intermédiaire de ses dirigeants, le Canada a, à plusieurs reprises, proposé des discussions sur un accord de libre-échange transatlantique ou même sur un accord de libre-échange Union européenne-Canada. Le Comité reconnaît que ces propositions ont eu le grand mérite de provoquer une réflexion commune sur cette question. Néanmoins, à l'instar de la Commission, il estime qu'une telle initiative est prématurée en ce sens qu'elle pourrait, d'une part, s'avérer néfaste à la consolidation des acquis des accords du cycle de l'Uruguay et, d'autre part, rencontrer des difficultés importantes à sa réalisation. En outre, force est de constater le niveau relativement faible et stagnant des échanges commerciaux entre l'Union européenne et le Canada et la très forte orientation nord-américaine de l'économie canadienne qu'aucun accord, même de libre-échange, ne pourra altérer.

10.2.2. Il est proposé que le Canada et l'Union européenne réalisent une étude commune sur la facilitation du commerce de marchandises et de services et la réduction, voire l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires. Le Comité prie la Commission de bien vouloir le tenir informé de l'évolution de cette étude et de ses résultats et demande par ailleurs que soient également étudiés les moyens de développer et de faciliter les investissements, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Le Comité s'interroge néanmoins sur le parallélisme entre cette étude et l'étude que l'Union s'est engagée à réaliser avec les États-Unis sur le même sujet. En outre, le Comité s'interroge à propos de l'absence du terme «Nouveau marché transatlantique» dans la définition de la politique vis-à-vis du Canada alors que celui-ci représente un des chapitres importants de la collaboration décidée avec les États-Unis. Une nouvelle fois, le Comité attire l'attention sur la nécessité d'une réflexion en profondeur sur une stratégie conjointe vis-à-vis des trois États membres de l'ALENA.

10.3. Commerce bilatéral

10.3.1. Les relations commerciales bilatérales entre l'Union européenne et le Canada ont souvent connu des différends, certains ayant le potentiel de déboucher sur des conflits importants. Même si plusieurs de ces problèmes ont été récemment réglés, il n'en demeure pas moins que le potentiel de conflit demeure. Force est de constater que bon nombre de ces conflits sont reliés à des divergences quant aux préoccupations environnementales des uns et des autres. Il en est ou a été ainsi pour les bûches phoques, la pêche, le commerce des produits forestiers ou encore les pièges à mâchoires. À cet égard, le Comité demande qu'une place plus importante soit accordée à la recherche d'un dialogue sur les questions environnementales et sur leurs relations avec le commerce.

10.3.2. Le Comité se réjouit de l'intention de la Commission de trouver les moyens d'éviter la répétition de ces problèmes en utilisant plus efficacement les mécanismes permettant de déceler les signes avant-coureurs de différends. Il regrette néanmoins que cette proposition ne semble viser que le renforcement des mécanismes existants qui sont loin d'avoir prouvé leur efficacité dans le passé. La mise en place d'un système «de prévention des conflits» est quelque chose que le Comité a plusieurs fois recommandé dans le passé. Constatant par ailleurs que la plupart des différends bilatéraux sont le résultat d'actions de groupes d'intérêt en Europe ou au Canada, le Comité propose d'élargir le dialogue transatlantique à ces groupes afin de les intégrer dans un mécanisme de prévention des différends.

10.4. Coopération en matière de réglementation

10.4.1. Le Comité partage l'approche de la Commission visant à accorder une priorité à la coopération en matière de réglementation dans le but de favoriser les échanges.

10.4.2. Le Comité est favorable à la conclusion dans les meilleurs délais d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des normes et de l'évaluation de conformité (dans laquelle entrent les procédures de certification et d'essais). Le Comité réitère par ailleurs son appel en faveur d'une utilisation la plus intensive possible des normes internationales. Il importe qu'aux processus de fixation des normes soient associés tous les groupes d'intérêt concernés.

10.4.3. Des négociations sont en cours en vue de la conclusion d'accords dans les domaines de la politique de la concurrence et de coopération douanière. En outre, le Comité demande une coopération renforcée visant à faciliter l'accès aux marchés en matière de services financiers.

10.4.4. Cette coopération renforcée en matière de réglementation devrait avoir une portée étendue, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'elle devrait comporter la consultation des groupes d'intérêt concernés par ces politiques de réglementation. La consultation devrait englober non seulement les intérêts commerciaux mais aussi les organisations syndicales, les associations de consommateurs et les organisations non gouvernementales.

10.5. Coopération en matière de politique de l'emploi et de politique sociale

10.5.1. La promotion des domaines d'intérêt commun liés à la politique de l'emploi et à la politique sociale figure parmi les objectifs de la revitalisation de la relation avec le Canada. La confrontation des expériences et des points de vue en matière de lutte contre le chômage, de création d'emplois, des relations entre emplois et nouvelles technologies, de formation professionnelle et d'éducation et formation tout au long de la vie, de santé ou de défense des régimes sociaux pourrait s'avérer extrêmement fructueuse. En particulier, le Canada et l'Union européenne sont aujourd'hui confrontés à des problèmes extrêmement similaires.

10.5.2. Dans ce contexte, le Comité recommande que le dialogue ne se limite pas aux seules administrations et soit étendu aux partenaires sociaux. Le Comité, lui-même, fort de son expérience dans ces domaines pourrait utilement participer à ces échanges visant à favoriser l'émergence d'une meilleure compréhension mutuelle et la recherche, si possible, de solutions communes.

11. Élargissement et approfondissement du dialogue

11.1. La dernière partie de la stratégie de la Commission consiste à élargir le dialogue transatlantique à de nouveaux intervenants du monde des affaires et de la société civile et à de nouveaux domaines comme l'éducation, la culture, les sciences. Il va sans dire que le Comité partage tout à fait cet objectif. Déjà, dans son avis sur les relations entre l'Union européenne et les États-Unis, il avait énoncé que:

«Une coopération transatlantique entre groupes d'intérêts économiques et sociaux prolongeant le dialogue commercial que l'on encourage actuellement aurait l'avantage d'approfondir un dialogue qui, à ce jour, est pour une grande part mené par un relativement petit groupe d'experts des milieux politiques et des milieux intéressés à la sécurité.»

11.2. Il est ainsi proposé de mettre en place un dialogue entre les entreprises, inspiré de celui engagé avec les États-Unis. En outre, le développement d'activités de coopération dans le domaine de l'accord bilatéral récemment conclu sur les sciences et technologies et celui de programmes communs dans le cadre de la société de l'information, notamment en ce qui concerne l'utilisation des techniques multimédia dans les domaines de l'éducation et de la culture sont également à l'ordre du jour, ce dont le Comité se réjouit.

11.3. Le Comité accueille favorablement par ailleurs la proposition visant à examiner conjointement les problèmes de politique régionale car l'Union européenne et le Canada se trouvent dans ce domaine confrontés à des défis similaires.

11.4. Le Comité recommande en outre une utilisation pleine et entière des mécanismes de coopération offerts par l'accord récemment conclu sur l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, tout en se demandant si les conditions de participation (nécessité de provenance des institutions de deux États membres différents et de deux provinces différentes) fixées par cet accord ne sont pas trop restrictives. Le Comité par ailleurs appelle de ses vœux la mise en place rapide d'une reconnaissance mutuelle des études et diplômes universitaires.

11.5. Le Comité appelle à un élargissement du dialogue entre l'Union européenne et le Canada aux groupes d'intérêt présents des deux côtés de l'Atlantique. En effet, pour que la participation au dialogue bilatéral soit complète, il convient d'assurer la participation des groupes représentant les travailleurs, les agriculteurs, les consommateurs et les organisations écologiques. Un dialogue constructif pourrait intervenir sur de nombreuses questions, à titre d'exemple:

- les problèmes de politique économique et monétaire;
- la promotion du développement durable, l'aide publique au développement et la situation de l'Afrique;
- la comparaison des expériences et des politiques en matière de création d'emplois, de formation professionnelle, de santé et de services sociaux;

- la politique de protection de l'environnement et les liens entre commerce et environnement;
- l'information et la protection des consommateurs;
- les différences entre politiques agricoles, les réductions mutuelles des subventions, l'apport de l'agriculture à la protection de l'environnement;
- la comparaison des expériences en matière de politique régionale;
- les initiatives innovatrices de la part des ONG et les lieux et formes de participation de la société civile;
- les échanges culturels et les contacts entre jeunes.

11.6. Compte tenu du dynamisme de la société civile canadienne et de l'accueil très favorable que cette idée d'un dialogue élargi a reçu au Canada, le Comité recommande l'organisation d'une rencontre annuelle permettant de débattre d'un certain nombre des thèmes mentionnés ci-dessus. Ces rencontres régulières auraient pour objectifs d'améliorer la compréhension mutuelle, d'agir comme mécanisme de prévention des conflits et enfin d'impliquer la société civile et donc les populations dans le dialogue transatlantique qui reste trop souvent l'affaire de spécialistes. Le Comité souhaiterait que le plan d'action conjoint Union européenne-Canada l'encourage à poursuivre dans cette voie.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement ci-après, qui a obtenu au moins un quart des voix, a été repoussé au cours de la discussion.

Paragraphe 7.5

Remplacer ce paragraphe par le texte ci-dessous:

«En tout état de cause, la nécessaire fermeté en ce qui concerne le respect des principes et des règlements internationaux n'implique pas de subordonner à un accord sur un plan d'action la nécessité absolue de dépasser l'anomalie de la situation actuelle, laquelle se traduit par la non-ratification par le Canada de l'accord de pêche qu'il a signé en 1992; cet accord, qui prévoit l'ouverture des ports canadiens aux bateaux de pêche de l'UE, la création d'entreprises mixtes UE-Canada et l'accès aux excédents de pêche, représenterait un grand pas en avant dans la normalisation des relations entre l'Union européenne et le Canada, dans lesquelles les questions relatives à la pêche revêtent une signification fondamentale, tout en mettant de côté, sans le nier pour autant, le problème du contentieux actuellement en cours de règlement à la CIJ par la voie du consentement mutuel.»

Exposé des motifs

J'estime que ma proposition d'amendement, bien qu'elle dise la même chose quant au fond, est plus concrète et plus concise.

Résultat du vote

Voix pour: 31, voix contre: 50, abstentions: 19.

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'avenir de la protection sociale: cadre pour un débat européen»

(97/C 66/17)

Le 8 novembre 1995, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité, a élaboré son avis le 15 novembre 1996 (rapporteur: M. Laur, corapporteurs: M. Meriano et M^{me} van den Burg).

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 28 novembre 1996), le Comité a adopté par 67 voix pour, 41 voix contre et 15 abstentions, l'avis suivant.

«Le présent avis du Comité économique et social sur l'avenir de la protection sociale prend en compte le double objectif suivant:

- d'une part, il y a lieu aujourd'hui de tendre vers une plus grande compatibilité entre les règles et pratiques des États membres en matière de protection sociale;
- d'autre part, cet objectif doit se réaliser en tenant compte de la culture de chaque État membre, dans le respect de la subsidiarité. Dans cet esprit, c'est aux États membres qu'il appartient notamment d'assurer la gestion des dépenses liées à la protection sociale.»

1. Introduction

1.1. La Commission européenne a présenté une initiative pour un débat européen sur l'avenir de la protection sociale dans sa communication COM(95) 466 en date du 31 octobre 1995. L'objet du débat est une réflexion commune à mener par les institutions communautaires et les États membres, réflexion à laquelle devraient être données «les suites appropriées» d'ici à 1996.

1.2. Cette initiative se fonde sur l'objectif premier de cohésion sociale et de solidarité en vue de maintenir ou d'atteindre un haut niveau de protection sociale, mission qui est inscrite à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne. Avec le rôle et les intérêts qui sont ceux de l'Union dans le domaine de la liberté de circulation, la poursuite de cet objectif fondamental a donné lieu à la stratégie de convergence, stratégie qui a été définie dans deux recommandations de 1992: les recommandations 92/441/CEE du 24 juin 1992 et 92/442/CEE du 27 juillet 1992. À travers ces recommandations, les États membres sont convenus ensemble de la nécessité de maintenir, d'adapter et de développer leurs systèmes de protection sociale et se sont fixé des objectifs communs pour y parvenir.

1.3. La communication fait état de motivations particulières liées à de récents efforts politiques et au nouveau débat sur la possibilité de rendre les systèmes de

protection sociale plus favorables à l'emploi et plus efficaces par la réduction des coûts indirects du travail ou les effets combinés des régimes fiscaux et des régimes d'assistance.

1.4. La communication esquisse certains des traits principaux des évolutions récentes et d'évolutions à attendre pour l'avenir. Elle met en évidence sept thèmes précis qui se prêtent à un approfondissement de l'analyse et à la réflexion concertée. Le dernier d'entre eux, en particulier («une réflexion prospective sur l'avenir de la protection sociale à long terme») peut recouper plusieurs tendances et plusieurs problèmes qui ont été traités dans d'autres avis du Comité, comme par exemple les modifications des comportements de travail et des comportements relatifs au cycle de vie et à la famille. Comme cela est indiqué au paragraphe 2.3 de la communication, l'on ne saurait réduire les tendances démographiques au seul vieillissement de la population; il est également fait référence ici à la transformation progressive des structures familiales qui oblige à ne plus voir seulement les cas où un membre de la famille «gagne l'argent du ménage», est la source unique de revenus, mais à envisager les différents travailleurs dans leur totalité, y compris ceux dont le mode de travail correspond à des formes et à des comportements de travail «nouveaux». Le fait que ces comportements se modifient au cours d'une vie devrait aussi recevoir l'attention qu'il mérite⁽¹⁾.

2. La protection sociale en Europe

2.1. Dans son avis sur la proposition de recommandation du Conseil relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, de novembre 1991, le Comité économique et social a fait référence à la protection sociale (y compris la sécurité sociale) en prenant en particulier pour point de départ le principe de solidarité. Il est dit dans l'avis que:

«Au sens large, la sécurité sociale est à entendre comme une "couverture sociale" fondée sur la solidarité, et étendue à toute personne ayant sa

⁽¹⁾ Voir avis du CES sur «Le temps de travail» — JO n° C 18 du 22. 1. 1996.

résidence légale dans la Communauté qui, venant à se trouver dans le besoin, est en droit d'être protégée contre certains risques (...). Cette protection, qui intervient en cas de maladie ou d'accident, de maternité, de chômage, (...) de vieillesse et de problèmes d'ordre familial, garantit les ressources adéquates pour le maintien d'un niveau de vie suffisant, de façon à prévenir l'exclusion sociale des individus touchés. (...) Les risques énumérés ci-dessus constituent donc l'objet de la protection sociale, dont la définition a également été fixée grâce à l'élaboration de conventions et d'avis au niveau international et communautaire⁽¹⁾»

Si l'on ajoute à cette liste le cas du congé parental d'éducation, cette description englobe donc toutes les formes de protection sociale qui allient l'assurance contre les risques aux besoins de la cohésion sociale.

2.2. Dans la communication (paragraphe 1.1), la Commission définit la protection sociale comme «l'ensemble des mécanismes collectifs de transfert qui visent à protéger les habitants d'un pays contre les risques sociaux».

2.3. La protection sociale représente une composante fondamentale du modèle européen de société. Vecteur de confiance, elle contribue à la cohésion sociale et à la création d'un sens de communauté parmi les citoyens européens.

2.4. Les systèmes de protection sociale dans toute la Communauté sont fondés sur la solidarité entre les individus. La solidarité trouve son expression dans la tradition de l'État-providence et dans des mécanismes d'assurance mutuelle.

2.5. Les systèmes de protection sociale dans l'ensemble de l'Union se caractérisent par leur grande diversité. Comme l'ont mis en évidence certaines études⁽²⁾, les différences portent sur la couverture des risques, les règles d'accès, la structure des prestations, le niveau et l'origine des ressources financières concernées, les partenaires engagés dans le processus de décision et dans la gestion des systèmes.

2.6. La diversité existante résulte certainement de circonstances propres aux différents États membres, qui ont chacun repris et combiné à leur manière divers éléments des systèmes à la Beveridge ou à la Bismarck.

2.7. Néanmoins, il existe une large orientation commune concernant les objectifs, les risques à couvrir

et les normes minimales à garantir, et ce, non seulement dans le cadre de l'Union européenne, mais aussi dans d'autres contextes internationaux. Un certain nombre d'instruments internationaux regroupent des clauses de normes minimales adoptées par la plupart des États membres de l'UE. La Convention n° 102 de l'OIT de 1952 a été ratifiée par 13 États membres⁽³⁾, et le Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe, de 1964, a été ratifié par le même nombre de pays⁽⁴⁾. Le code révisé de sécurité sociale du Conseil de l'Europe de 1990 a été signé par 10 États membres⁽⁵⁾.

2.8. Le rapport de la Commission sur la protection sociale en Europe⁽⁶⁾ fait également observer que, dans une perspective comparative plus large, les systèmes de protection sociale européens se distinguent de ceux d'autres parties du monde, par exemple les États-Unis et le Japon, et présentent entre eux de nombreuses similarités. Ce rapport donne une vue d'ensemble très complète.

2.9. Il existe également un large consensus quant au fait que l'achèvement du marché intérieur et la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM) ne devraient pas se faire au prix d'une dévaluation sociale. Il ressort de divers sondages⁽⁷⁾ que les citoyens européens sont gravement préoccupés quant aux effets de l'UEM sur la protection sociale, la pauvreté et l'exclusion.

⁽¹⁾ JO n° C 40 du 17. 2. 1992, paragraphes 1.4, 1.5 et 1.6.

⁽²⁾ Cf. par exemple Danny Pieters, *Introduction into the social security systems of the European Community Member States*, 1993, Bruxelles, ainsi que le chapitre premier du rapport de la Commission européenne sur la protection sociale en Europe 1995 (doc. COM(95) 457 final).

⁽³⁾ Les huit risques abordés par la Convention n° 102 de l'OIT sont: partie II: soins médicaux; partie III: indemnités de maladie; partie IV: prestations de chômage; partie V: prestations de vieillesse; partie VI: prestations en cas d'accidents du travail; partie VII: prestations aux familles; partie VIII: prestations de maternité; partie IX: prestations d'invalidité; partie X: prestations de survivants. Le niveau de ratification par des pays de l'UE est le suivant: Allemagne: parties II à X; Autriche: parties II, IV, V, VII et VIII; Belgique: parties II à X; Danemark: parties II, IV, V, VI et IX; Espagne: parties II à IV et VI; France: parties II et IV à IX; Grèce: parties II à VI et VIII à X; Irlande: parties III, IV et X; Italie: parties III à VI; Luxembourg: parties II à X; Pays-Bas: parties II à X; Royaume-Uni: parties II à V, VII et X; Suède: parties II à IV et VI à VIII.

⁽⁴⁾ Les 13 pays de l'UE qui ont ratifié le Code européen de sécurité sociale de 1964 sont: l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

⁽⁵⁾ Ont signé pour l'instant le Code révisé, mis à jour au 17 juillet 1995: l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

⁽⁶⁾ La protection sociale en Europe 1995, rapport de la Commission, 31 octobre 1995, chapitre premier.

⁽⁷⁾ Eurobaromètre, printemps 1992, sur la protection sociale.

3. Objectifs et instruments de la protection sociale au niveau européen

3.1. L'objectif de promouvoir «un niveau d'emploi et de protection sociale élevé» est l'élément clé de l'Union européenne. L'article 2 du Traité est sans équivoque à cet égard.

3.2. Lors de l'élaboration du Traité de Rome, il y eut un débat approfondi quant à la nécessité d'harmoniser la protection sociale afin d'éviter que la sécurité sociale ne devienne un facteur de distorsion de concurrence entre États membres. L'harmonisation implique l'unification des législations tant en ce qui concerne les systèmes que les risques couverts et les niveaux (minimum) de protection exigés, et pourrait aussi impliquer la création de fonds de garanties ou de fonds de cohésion communautaires. Ce projet en faveur de l'harmonisation a été abandonné par la suite. À la place, les actions de la Communauté européenne se sont concentrées sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Le mot «coordination» désigne l'établissement de liens légaux, techniques et administratifs entre les systèmes de protection sociale, afin de garantir une protection équitable aux migrants dans les États membres. Les mécanismes de coordination ne modifient donc pas les caractéristiques des divers systèmes. Ces mécanismes sont formalisés dans les règlements (CEE) n° 1408/71 et n° 574/72. Sans doute la coordination de systèmes diversifiés est-elle une question complexe, du fait notamment que les systèmes de sécurité sociale sont soumis à des réformes et des développements nombreux et profonds depuis quelques années.

3.3. À la fin des années 1980, une nouvelle approche a été adoptée au niveau communautaire par le biais d'initiatives de la Commission visant la convergence de la protection sociale. Dans la recommandation de 1992, l'objectif de la stratégie de convergence est défini comme la fixation d'objectifs communs pouvant guider les politiques des États membres afin de permettre la coexistence des différents systèmes nationaux et de les faire progresser en harmonie les uns avec les autres vers les objectifs fondamentaux de la Communauté⁽¹⁾. Cependant, il est déclaré explicitement⁽²⁾ qu'en raison de la diversité des systèmes et de leur enracinement dans les cultures nationales, il appartient aux États membres de déterminer la conception, les modalités du financement et l'organisation de leur système de protection sociale. La seule obligation imposée aux États membres était de présenter des rapports d'évaluation et d'organiser

un échange régulier sur le développement de leur politique⁽³⁾. L'attitude du Conseil au cours des années qui ont suivi les deux recommandations a été restrictive.

3.4. Dans son avis de novembre 1991, le Comité économique et social avait déjà fait observer la contradiction existant entre le principe de fixer des objectifs communs, auquel il souscrivait, et l'absence d'instruments pratiques. Le Comité soulignait l'importance de réduire les écarts entre États membres et la nécessité d'une vision réaliste mais surtout dynamique de la protection sociale⁽⁴⁾.

3.5. Dans le domaine de la protection sociale, les États membres ont attaché beaucoup d'importance à la défense de leur souveraineté nationale, en se réclamant du principe de subsidiarité inclus dans l'article 3 B du Traité de Maastricht⁽⁵⁾.

3.6. Le principe de subsidiarité est spécialement pertinent dans le secteur de la protection sociale. La Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres, au titre de l'article 118 du Traité. Dans la poursuite des objectifs de l'article 117, une coopération entre les associations de solidarité et les fondations en tant qu'institutions responsables d'établissements et de services sociaux revêt une grande importance.

3.7. L'article 3 B fait référence aux cas où les objectifs poursuivis peuvent, «en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée» être mieux réalisés par la Communauté. Cela soulève la question de savoir comment on évalue le caractère suffisant et l'efficacité, et notamment la question de l'application de critères sociaux et économiques découlant d'autres dispositions du traité en général, et des objectifs de cohésion et de solidarité sociales en particulier (article 2 du Traité sur l'Union européenne)⁽⁶⁾.

3.8. Si l'on applique un «test de subsidiarité» au domaine de la protection sociale, deux raisons se

⁽¹⁾ Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale — 6^e, 7^e et 8^e considérants (JO n° L 245 du 26. 8. 1992).

⁽²⁾ Ibid. 9^e considérant.

⁽³⁾ Ibid. derniers paragraphes.

⁽⁴⁾ Avis du CES de novembre 1991, JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

⁽⁵⁾ Article 3B: «La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.»

⁽⁶⁾ Voir par exemple l'article de Brian Bercusson, *The Dynamic of European Labour Law after Maastricht* (La dynamique du droit européen du travail après Maastricht), dans *Industrial Law Journal*, vol. 23, n° 1, mars 1994, p. 14.

détachent distinctement en faveur d'une meilleure coordination des efforts de convergence des objectifs et politiques de l'Union européenne, telle que définie dans la recommandation du Conseil de 1992⁽¹⁾:

1. les faiblesses de la politique de coordination, tant des régimes de protection sociale que de la fiscalité concernant ces régimes, dues notamment à la diversité de systèmes existant dans l'Union européenne, ce qui a pour conséquences d'entraver foncièrement la libre circulation des travailleurs;
2. les effets de la concurrence sociale et fiscale entre les membres, avec pour résultat une tendance au démantèlement ou à la convergence «vers le bas» de la protection sociale.

3.9. L'achèvement du marché intérieur et la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM) ne sont pas des entreprises neutres par rapport aux politiques nationales en matière de protection sociale et ne devraient pas se réaliser aux prix d'un appauvrissement social et d'une dégradation fiscale. Les tendances de la concurrence sociale et fiscale entre les États membres vont dans un sens de plus en plus contraire au principe de solidarité et à l'objectif de promotion d'un haut niveau d'emploi et de protection sociale.

3.10. On trouve un paradoxe dans la conception de la souveraineté nationale et de la subsidiarité dans le domaine de la protection sociale, qui est semblable au paradoxe récemment décrit par la Commission dans le document de réflexion sur la fiscalité dans l'Union européenne⁽²⁾: «La défense apparente de la souveraineté nationale en matière fiscale a progressivement conduit à une perte réelle de souveraineté fiscale de chaque État membre dont profitent les marchés ...»

3.11. La reconnaissance de ce paradoxe et l'évaluation des tendances réelles existant dans le domaine de la protection sociale qui touchent (indirectement) au marché intérieur et à la politique d'Union économique et monétaire (UEM) devraient déboucher sur une stratégie de convergence plus active, dans la direction fixée par l'article 3B du Traité. L'article 2 du protocole social prévoit déjà le vote à la majorité qualifiée dans le domaine social en ce qui concerne «l'intégration des personnes exclues du marché du travail».

3.12. La réponse du Comité économique et social aux problèmes posés par la Commission devrait, comme en

1992, être qu'il existe réellement des arguments majeurs en faveur du développement par l'Union européenne d'une stratégie plus dynamique en matière de convergence de la protection sociale, bien évidemment en conformité avec les cultures et pratiques nationales. Cette convergence devrait partir des objectifs fondamentaux déjà contenus dans le Traité et dans les traditions des États membres en matière d'État-providence, et confirmés par les normes internationales qu'ils ont acceptées. Elle devrait soutenir et améliorer la cohésion sociale, et prévenir les politiques régressives visant le plus petit dénominateur commun.

4. Quel avenir pour la protection sociale en Europe?

4.1. Afin de préserver la légitimité d'un tel débat au sein d'un organisme européen, les points traités ici resteront généraux et seront ceux énumérés au paragraphe 3.4 de la communication de la Commission.

4.2. Nous aborderons donc l'avenir de la protection sociale en Europe sous les différents aspects suivants: son impact sur l'emploi, son financement, les effets du vieillissement de la population, l'organisation d'une protection sociale adaptée au marché unique, les systèmes de santé et la lutte contre l'exclusion.

4.3. *A — Adapter la protection sociale à la situation de l'emploi*

4.3.1. L'emploi est au cœur du débat sur la protection sociale, et l'évolution donnée à celle-ci doit privilégier la recherche d'effets favorables à l'emploi.

4.3.2. En effet, la Commission note que les conséquences du vieillissement de la population pourraient être rééquilibrées par une augmentation du taux d'emploi qui faciliterait le financement de la protection sociale.

4.3.3. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, les prestations sont servies plus longtemps sans que leur augmentation relative soit compensée par une évolution correspondante des cotisations, dans la mesure où, dans certains États membres au moins, les retraités ne cotisent pas. En revanche, si le chômage se résorbait, le nombre d'actifs cotisants serait en hausse et viendrait alors compenser le nombre croissant de retraités non cotisants bénéficiant de prestations.

4.3.4. Mais d'autres éléments doivent également être pris en compte.

4.3.5. D'une part, le niveau actuellement élevé des charges indirectes pourrait décourager les investisse-

(1) Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 «relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale», JO n° L 245 (92/442/CEE); recommandation du Conseil du 24 juin 1992 «portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale», JO n° L 245 (92/441/CEE).

(2) *Op. cit.* doc. SEC(96) 487 final du 20. 3. 1996.

ments capables de produire de nouveaux emplois. À ce sujet, une étude sur les rapports entre coûts indirects et création d'emploi, entre niveau des cotisations et coûts totaux de la main-d'œuvre et entre coût de la main-d'œuvre et demande de main-d'œuvre serait fort utile. Elle permettrait de mieux préciser les orientations à suivre en faveur de l'emploi. De plus, comme l'ont dit le Conseil et la Commission sur l'emploi dans un rapport conjoint adopté par le Conseil européen de Madrid, «il conviendrait d'évaluer l'incidence sur l'emploi d'une réduction ciblée des cotisations sociales», mais aussi d'autres sources de financement.

4.3.6. Toutefois, les allocations chômage sont également essentielles pour l'économie, puisqu'elles permettent aux chômeurs de continuer à consommer et tendent à préserver chez eux les facteurs psychologiques nécessaires dans le cadre d'une recherche de travail.

4.3.7. Pour favoriser l'adaptation de la protection sociale à la situation de l'emploi, plusieurs éléments d'action pourraient être retenus.

4.3.7.1. Alléger le poids des charges sociales sur les bas salaires

4.3.7.1.1. Comme le note Jacques Delors dans son Livre blanc, c'est sur la main-d'œuvre peu qualifiée que la concurrence internationale subie par l'Europe en matière d'emploi est la plus dure. C'est donc sur cette catégorie de main-d'œuvre qu'il faudrait pouvoir, dans la situation actuelle du marché du travail, prendre des mesures dans le sens d'un allègement du coût du travail, par la diminution des charges sociales. La priorité la plus importante à long terme est d'encourager les travailleurs peu qualifiés à augmenter leur niveau de compétences.

4.3.7.1.2. Les États membres pourraient en ce sens instaurer un système d'exonération partielle dans lequel les salaires ne seraient soumis au paiement de cotisations sociales que sur la fraction dépassant un certain niveau. Tous les salariés seraient donc inclus dans le système et tous les salaires concernés par une telle mesure. Mais seuls ceux dépassant le seuil fixé seraient soumis au paiement de cotisations sociales, proportionnellement au dépassement de ce seuil.

4.3.7.1.3. Ainsi, avec ce système, l'employeur bénéficierait de l'exonération partielle sur tous les salaires, quel que soit leur niveau, contrairement au Livre blanc qui ne préconise l'exonération que pour les bas salaires.

4.3.7.2. Accompagner l'évolution des modes de travail

4.3.7.2.1. L'évolution du marché du travail, le travail de plus en plus fréquent des femmes, sont des éléments qui ont entraîné des changements dans les modes de travail. Sont ainsi apparus ou se sont développés le travail flexible, le travail atypique (travail temporaire, à temps partiel ...) et l'accès à des prestations telles que le congé parental d'éducation.

4.3.7.2.2. De plus en plus, les modes de travail individuels présentent des différences, sont étroitement liés à d'autres activités et responsabilités relevant de la vie privée, et évoluent au cours de la vie. Les régimes de sécurité sociale et de retraite devraient être adaptés de manière à tenir compte de ces nouveaux modes de travail et à procurer une couverture adéquate. Des mesures utiles à cet égard sont citées dans la Convention et dans la Recommandation de 1994 de l'OIT sur le travail à temps partiel. La Convention demande que les régimes publics de sécurité sociale fondés sur l'activité professionnelle soient adaptés de manière à garantir aux travailleurs à temps partiel des conditions proportionnellement équivalentes à celles dont bénéficient les travailleurs occupant des emplois comparables à temps complet.

Les seuils au-dessous desquels les travailleurs à temps partiel peuvent être exclus des régimes de sécurité sociale doivent être révisés périodiquement et progressivement réduits. Les discussions concernant le travail temporaire et les différents types de contrats (atypiques) à temps de travail variable n'en sont encore qu'au tout premier stade. L'un des éléments importants en la matière (outre l'égalité d'accès) semble être la nécessité de périodes de référence plus longues et/ou d'emplois du temps mieux adaptés aux individus en vue de garantir une meilleure protection sociale.

4.3.7.2.3. Ces nouvelles données doivent être prises en compte dans l'organisation de la protection sociale. Ainsi, il faudrait promouvoir certains modèles de temps de travail comme le travail à temps partiel ou le congé parental d'éducation dans la mesure où ils contribuent dans une certaine mesure à la création d'emplois.

4.3.7.2.4. Le recours à ces formes d'emploi ne doit donc pas être découragé par une inadaptation de la protection sociale. Il s'agit d'introduire de la souplesse dans l'organisation des régimes de protection sociale afin de tenir compte de l'évolution des individus dans leur vie professionnelle. Dans le même temps, il faut éviter que les personnes occupant des emplois flexibles et atypiques ne perdent en tout ou en partie leur protection sociale.

4.3.7.3. Promouvoir le marché européen du travail

4.3.7.3.1. La réalisation d'un marché du travail véritablement européen et la libre circulation des travailleurs sont des objectifs fondamentaux de l'Union qui ont également une contribution positive à la lutte contre le chômage.

4.3.7.3.2. Afin de garantir cette liberté, l'article 51 attribuée à la Communauté la compétence de coordonner la sécurité sociale des travailleurs migrants, en vue d'éliminer les éventuelles sources de discrimination entre travailleurs nationaux et «migrants». Le mécanisme de coordination devrait donc couvrir la totalité du statut des travailleurs en matière de sécurité sociale ...

4.3.7.3.3. Les régimes de protection sociale complémentaire prennent de plus en plus d'importance comme élément essentiel de la protection sociale des travailleurs. Les mécanismes de coordination devraient être adaptés de manière à inclure les droits à une protection sociale complémentaire, afin d'en assurer la validité dans l'ensemble de l'Union.

4.3.7.4. Promouvoir l'évolution de la formation continue

4.3.7.4.1. À l'avenir, les périodes de formation s'échelonnent tout au long de la vie active. Or, si l'on veut une protection sociale favorable à l'emploi, il est nécessaire que les systèmes de protection sociale privilégient le soutien à la formation y compris celles financées par les entreprises; il faudrait rendre la protection sociale compatible avec les nouvelles formes de formation, dans la mesure où l'on considère que la formation favorise l'emploi, et que la protection sociale doit donc s'ouvrir à des actions en faveur de l'emploi. Les mesures incitatives, y compris le système fiscal, devraient être développées de manière à ce que les gens aient le désir, même à leurs propres frais, d'améliorer leurs compétences, se risquent à changer de métier et acceptent une mobilité géographique. Il faudrait examiner la possibilité d'instaurer un «fonds de développement des compétences», qui fait l'objet d'une discussion dans certains États membres.

4.3.7.4.2. Ainsi, le recours à la formation continue serait facilité si l'on considérait systématiquement ces périodes comme des périodes de travail ordinaires, ouvrant donc droit à une couverture sociale complète.

4.3.7.4.3. Les États doivent également instaurer des mesures tendant à ce que les formations suivies correspondent à la demande de main-d'œuvre, que la formation suivie soit réellement utile et ne vise pas uniquement à obtenir une qualification supplémentaire sans réel débouché. La qualification professionnelle devrait être adaptée aux besoins de l'économie ou de l'entreprise, voire permettre une promotion sociale ou professionnelle, et la protection sociale se devrait d'y contribuer.

4.3.7.4.4. Parallèlement, on constate universellement des distorsions de la pyramide des âges. Celles-ci s'expliquent tant par l'allongement de l'âge scolaire et des temps de formation que par l'augmentation de l'âge moyen. L'école ne devrait pas être uniquement un amortisseur social pour les jeunes. On pourrait également y utiliser l'expérience et les capacités des personnes âgées au profit des plus jeunes. Cela bénéficierait bien sûr aussi aux personnes âgées qui conserveraient ainsi une activité plus longtemps.

4.3.7.5. Transformer les dépenses de chômage passives en dépenses actives

4.3.7.5.1. Dans cette perspective, il s'agirait par exemple de promouvoir l'utilisation productive de la main-d'œuvre au chômage, qui bénéficie d'une couverture sociale et pourrait être orientée vers des travaux encore insuffisamment solvabilisés. L'objectif doit être dirigé vers la création de véritables emplois.

4.3.7.5.2. Mais il s'agirait également de promouvoir certains secteurs d'emploi qui, contrairement à certains a priori, ne sont pas destinés aux chômeurs parce que non marchands. En effet, les demandes d'emplois de services (gardes et aides à domicile ...) ne sont pas toujours satisfaites, faute d'employés. Les besoins sont souvent loin d'être saturés. Les États membres devraient donc favoriser la création d'entreprises privées, associations, voire services publics qui développeraient ce type d'activités, et permettraient qu'elles ne soient plus considérées comme une transition vers un vrai métier mais comme des activités normales, à part entière. L'UE devrait s'employer activement dans ce sens en soutenant davantage que par le passé les États membres à promouvoir également les secteurs où se développent des services sociaux marchands, lorsqu'ils favorisent l'intégration de chômeurs dans le marché du travail.

4.3.7.5.3. De même, les systèmes de protection sociale pourraient apporter leur concours au financement de la formation, par le biais de structures appropriées et par une participation autant que possible, plus directe des partenaires sociaux, et par l'instauration d'un lien plus étroit entre couverture sociale du chômage et qualification de la main-d'œuvre sans emploi.

4.3.7.5.4. Enfin, il faut envisager d'autres actions propres à stimuler l'emploi, telles que la compensation de mises à la retraite par l'embauche de main-d'œuvre jeune, ou telles que des mesures en faveur de la réinsertion des chômeurs de longue durée.

4.3.7.5.5. Toutefois, de telles mesures devraient être assorties d'un engagement ferme de la part des employeurs à respecter leur obligation contractuelle d'embauche, comme convenu entre partenaires sociaux.

4.3.7.5.6. Toujours avec l'objectif de transformer le chômage passif en politique active d'emploi, le Comité estime nécessaire l'adaptation des régimes de sécurité sociale ainsi que la gestion différenciée et plus flexible du temps de travail aux jeunes parents. Ceci pourrait être accompagné par la promotion des congés parentaux et par de meilleures structures d'accueil et de prise en charge des enfants.

4.3.7.5.7. En suivant une telle orientation, les États membres contribueraient à la transformation de dépenses passives en dépenses actives. L'assurance chômage ne doit pas être uniquement une prestation sociale, mais elle doit faire partie intégrante d'une politique de l'emploi dynamique.

5. B — Quelles mesures pour le financement de la protection sociale?

5.1. Les deux thèmes de l'emploi et du financement de la protection sociale sont étroitement liés. Car comme le relève Jacques Delors dans son Livre blanc, si le coût

de la protection sociale pèse trop sur l'emploi, cela peut être de nature à freiner les décisions en faveur d'investissements pouvant conduire à la création d'emplois.

5.2. Ainsi, les actions réalisées en matière d'emploi ont souvent des incidences sur le financement de la protection sociale et inversement.

5.3. Si l'on veut d'une part, adopter une politique en faveur de l'emploi et, d'autre part, assurer l'équilibre financier de la protection sociale, il faudrait établir de nouvelles règles de financement de la protection sociale, des mécanismes n'ayant pas d'impact négatif sur le coût de la main-d'œuvre et donc sur le niveau d'emploi.

5.4. Plusieurs orientations ont été suivies par les États membres.

5.4.1. Il importe de ne pas perdre de vue que l'avenir de la protection sociale est également concernée par le débat actuellement en cours et par les mesures déjà prises dans la plupart des États membres relatives à la recherche de l'équilibre des comptes sociaux. Le financement des prestations sociales destinées à l'ensemble de la population devrait s'orienter vers un système moins contributif et plus fiscalisé de manière, précisément, à faire participer tous les contribuables sur l'ensemble des revenus.

5.4.1.1. C'est d'ailleurs l'avis développé dans le document d'orientation réalisé pour la réunion informelle des ministres ECOFIN, «La fiscalité dans l'Union européenne», du 20 mars 1996. Dans ce sens, on peut alléger le coût de la protection sociale sur le travail en créant davantage de ressources d'origine fiscale ou parafiscale. Mais il faut alors convenir qu'un appel à plus de fiscalité doit être assorti d'une coordination accrue entre États membres en matière de fiscalité. Si l'on veut étendre le financement par l'impôt de la sécurité sociale, il convient de prévoir des mécanismes qui permettent que le service des prestations ne soit pas uniquement fonction des marges de manœuvre à court terme dont disposent les ministres des Finances.

5.4.1.2. Un tel effort devrait par ailleurs s'accompagner d'une redéfinition commune aux États membres de ce qui relève de la solidarité nationale, de la solidarité professionnelle ou de l'effort personnel. Ces trois notions constituent les trois piliers de la protection sociale. On pourrait ainsi considérer par exemple que la solidarité nationale vise à garantir une protection universelle, sans lien avec l'exercice d'une activité professionnelle. Elle pourrait être financée par l'impôt. La solidarité professionnelle, par contre, est subordonnée à l'exercice d'une activité professionnelle et a pour mission de faire face aux périodes d'inactivité. Elle pourrait être financée sous forme de cotisations de source salariale ou patronale.

5.4.1.3. Ainsi, tout en préservant le principe de solidarité, les États membres pourraient s'orienter vers

un système instaurant une participation universelle au financement de la protection sociale, tout individu et entreprise devant participer en proportion de ses capacités.

5.4.1.4. La base de financement serait élargie à l'ensemble des revenus du travail, mais aussi revenus du capital, à la valeur ajoutée des entreprises, à l'énergie ...

5.4.1.5. Concernant la valeur ajoutée par exemple, on sait que la mécanisation du travail entraîne un moindre besoin de main-d'œuvre et le plus souvent une forte valeur ajoutée accrue. Ainsi, certaines entreprises participent peu au financement de la protection sociale par le biais des cotisations sur salaires alors qu'elles créent des richesses parfois importantes.

5.4.1.6. De même, la charge du coût de la protection sociale serait, dans les États où cela est envisageable, étendue à une population plus large: retraités, chômeurs ..., dont la participation serait adaptée à leurs moyens.

5.4.1.7. En tout état de cause, l'ensemble du financement, qu'il soit de source fiscale ou contributive, doit être intégré dans un système de gestion qui ne remette pas en cause les modes de gestion choisis par les États et notamment par les systèmes de protection sociale paritaires et mutuels qui reposent sur la solidarité.

5.4.2. Quelles prestations financer par la solidarité?

5.4.2.1. Des orientations ont déjà été prises sur ce sujet au niveau communautaire. Ainsi, dans le cadre de la proposition de recommandation du Conseil, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, il est question d'une protection qui garantisse des «ressources adéquates pour le maintien d'un niveau de vie suffisant».

5.4.2.2. Pour cette raison, il convient d'affecter les recettes fiscales en priorité à celles des prestations qui sont destinées à l'ensemble de la population, en privilégiant les populations les plus exposées au risque d'exclusion sociale.

5.4.3. Quelles modalités pour un financement concernant la solidarité professionnelle?

5.4.3.1. Parmi les mécanismes de financement envisageables, il semble que la capitalisation ne soit pas adaptée au domaine de la protection sociale, lorsque celle-ci est universelle ou chargée d'assurer un minimum. En effet, s'il est vrai que toute ponction financière supplémentaire aux fins de la protection sociale s'opère au détriment du salaire net des actifs, et provoque des

tensions politiques toujours moins supportables, les systèmes fondés sur la capitalisation sont quant à eux très sensibles aux variations démographiques et économiques.

5.4.3.2. Or, à l'heure actuelle, les évolutions démographiques génèrent des déséquilibres dont les conséquences sont difficilement amorties et donc particulièrement dangereuses lorsque l'on poursuit un objectif de protection sociale.

5.4.4. Favoriser la politique familiale

5.4.4.1. Il apparaît opportun de mettre en évidence l'importance croissante à attribuer aux allocations familiales. Il faut considérer les efforts consentis sur cette branche comme des investissements à long terme. En effet, la branche famille est susceptible de rééquilibrer la structure future du système de protection sociale. En ce sens, elle pourrait même être considérée comme une ressource dans ce domaine.

5.4.4.2. De même, dans le cadre d'un rééquilibrage de la structure de la pyramide des âges en Europe, il serait opportun de tenir compte des courants migratoires désormais permanents en Europe, dans la mesure bien sûr où il s'agit d'immigration légale.

6. C — Quelles adaptations face au vieillissement de la population?

6.1. On constate en Europe depuis quelques années un vieillissement démographique, dû à la conjugaison de deux phénomènes: la baisse de la natalité et l'augmentation de la part des personnes âgées dans la population due à l'allongement de la vie.

6.2. C'est ainsi que la population des moins de 20 ans est passée de 31,8 % de la population européenne en 1960, à 30,1 % en 1980 et 24,2 % en 1995. Quant à la part des plus de 60 ans, elle a évolué de 15,4 % en 1960, à 17,9 % en 1980 et 20,4 % en 1995.

6.3. L'effondrement récent de la natalité en Italie, en Grèce, au Portugal et en Irlande, pays où elle était traditionnellement élevée, va encore accélérer le processus de vieillissement.

6.4. Par conséquent, la proportion d'actifs dans la population totale diminue, ce qui, à plus ou moins long terme, posera d'une part de réels problèmes de financement des retraites et mettra en danger l'équilibre des budgets de protection sociale et, d'autre part, implique que soient prises des mesures pour faire face aux risques de dépendance des personnes âgées.

6.4.1. Le problème des retraites face au vieillissement de la population

6.4.1.1. On observe déjà dans les États membres des réformes opérées sur les systèmes de retraites en vue de réagir à cet état de la situation.

6.4.1.2. Les États membres devraient définir des orientations communes de façon à ce que ceux qui cotisent aujourd'hui pour leur retraite soient assurés d'en percevoir le bénéfice demain.

6.4.1.3. L'âge de la retraite n'est pas uniforme en Europe. Dans la plupart des pays, on part à la retraite à 65 ans, sauf en France et en Italie (60 ans) et au Danemark (67 ans). Par ailleurs, dans certains pays (Italie, Portugal, Autriche, Royaume-Uni, Grèce et Belgique) les femmes cessent leur activité professionnelle plus tôt.

6.4.1.4. Par un échange de leurs expériences mutuelles, les États membres pourraient parvenir à la définition d'un âge optimal de départ à la retraite, qui permette de concilier au mieux tous les paramètres intervenant dans ce domaine, et que l'on puisse faire évoluer en même temps que les facteurs qui le déterminent. Les législations de tous les États membres pourraient éventuellement être rapprochées en fonction de cet âge.

6.4.1.5. Par ailleurs, afin de compenser la perte de la part des actifs dans la population totale, on est tenté de retarder l'âge du départ à la retraite. Une telle disposition permet d'augmenter la durée de perception des cotisations en même temps qu'elle diminue la durée de versement des prestations vieillesse. Parallèlement, elle permet aux entreprises de profiter plus longtemps de l'expérience des personnes vieillissantes, expérience dont la valeur a été démontrée.

6.4.1.6. Mais cette orientation est rarement suivie car, bien entendu, elle augmente le nombre de personnes se trouvant sur le marché du travail et diminue donc les emplois libres pour les jeunes, dont le niveau de chômage devient de plus en plus préoccupant.

6.4.1.7. Une solution intermédiaire ou alternative pourrait être trouvée dans le départ progressif à la retraite: les individus raccourciraient progressivement leur temps de travail (passage à un temps de plus en plus partiel), mais allongeraient en même temps leur durée de travail (recul progressif de l'âge de départ). Il faudrait cependant adapter ce mécanisme selon les secteurs d'activité concernés. En effet, dans certains secteurs touchés par une crise structurelle, il faudrait anticiper le risque que l'application d'un tel mécanisme alourdisse le poids des indemnités de chômage.

6.4.1.8. Ce mécanisme, qui s'assimile au tutorat, présenterait par ailleurs un avantage social non négligeable en amenant les personnes vieillissantes à quitter progressivement la vie active et en permettant, parallèlement, l'introduction progressive de jeunes dans la vie active par le biais de formations telles que l'apprentissage, la formation alternée ... Mais cela ne devrait pas se faire sans un strict encadrement, et être organisé sous forme d'accords collectifs comportant des engagements des différentes parties prenantes.

6.4.1.9. Dans ce contexte, il faut souligner le fait que l'âge réel de la retraite est, pour de nombreuses catégories, très inférieur à l'âge officiel. Cela repose en grande partie sur la préretraite due au travail dans les milieux professionnels difficiles. Une réhabilitation et une amélioration des mauvaises conditions de travail sont indispensables si l'on veut diminuer les coûts des systèmes d'assurance et augmenter la qualité de vie des personnes concernées. En la matière, il serait utile de développer un échange ciblé d'informations au sein de l'UE.

6.4.2. Le risque de dépendance face au vieillissement de la population

6.4.2.1. Dans l'ensemble des pays européens, le risque de dépendance, dû au vieillissement de la population, se double d'un deuxième facteur. On observe en effet depuis quelques décennies que le noyau familial se rétrécit toujours davantage, ne laissant plus de place pour les personnes âgées auprès de leurs enfants.

6.4.2.2. Il semble qu'il devient alors du ressort de la société de les prendre en charge et qu'elle ait à prendre le relais en instituant elle-même des mécanismes de solidarité entre les générations. On pourrait par exemple instaurer une contribution fiscale, permettant de financer des structures, des aides, des plans ... destinés aux personnes âgées pour diminuer les situations de dépendance. Une telle contribution devrait, en tout état de cause, avoir une base universelle, car sa destination nous concerne tous.

7. D — Quelle organisation pour une protection sociale adaptée au marché unique?

7.1. Un des objectifs fondamentaux défendus dans le cadre de la construction européenne vise à permettre la libre circulation des personnes et des marchandises et la libre prestation de services à l'intérieur du marché commun.

7.2. L'exercice de ces libertés fait d'ailleurs partie à présent du quotidien économique et individuel européen.

7.2.1. Protection sociale et libre circulation des personnes

7.2.1.1. Concernant la liberté de circulation des personnes, on peut aujourd'hui faire deux constats:

- on constate une augmentation des flux de migration intraeuropéens. Les citoyens européens ont de plus en plus recours à cette faculté, et avec des motivations toujours plus variées: études, formations, recherches d'emploi, retraites ...;
- parallèlement, on observe dans tous les États membres des prestations sociales très différentes quant à leurs contenus et quant à leurs coûts.

7.2.1.2. Dans une telle situation, les individus faisant usage de leur droit de libre circulation ne bénéficient pas d'une couverture sociale équivalente selon leur destination. Ceci constitue donc une entrave à l'applica-

tion d'une réelle liberté de circulation des personnes. Les citoyens européens pourraient être amenés à subordonner le choix de leur destination à la qualité et au coût des prestations sociales fournies. Et l'on risque de voir alors se produire des phénomènes tels que le tourisme des prestations. Celui-ci, par exemple, est le plus souvent justifié par l'inégalité du niveau d'efficacité des services sanitaires d'un État membre à l'autre.

7.2.1.3. S'agissant d'un problème européen, il semble logique qu'y soit trouvée une solution européenne.

7.2.1.4. Sachant par ailleurs que la plupart des États membres se sont engagés dans des réformes de leurs systèmes de protection sociale, il devient donc prioritaire d'instaurer une convergence entre les États membres afin que les réformes menées le soient dans une logique européenne.

7.2.1.5. Ces réformes devraient être orientées dans une même direction, les États membres étant confrontés à des préoccupations de même nature. Il s'agit donc de tendre vers une certaine convergence qui devrait porter:

- sur la nature et le niveau des prestations garanties aux citoyens: tout citoyen établi en Europe devrait pouvoir bénéficier d'un minimum de prestations déterminé par chaque État membre quant à leur nature et quant à leur niveau.

La convergence des dispositions en matière de revenu minimum existant pour l'ensemble des résidents de l'UE pourrait prendre pour base les critères des conventions de l'OIT sur la sécurité sociale; les critères d'accès aux prestations des partenaires/familles devraient tenir compte des conditions de vie et de travail modernes, de manière à ne pas décourager la participation au marché du travail;

- sur les conditions d'accès à ces prestations: les États membres devraient se concerter afin de déterminer si ces conditions doivent être liées au lieu de résidence, à l'exercice d'une activité professionnelle, au niveau de ressources de l'individu ...

7.2.2. Protection sociale et libre prestation de services

7.2.2.1. La libre prestation de services, promue et reconnue dans le cadre de la construction européenne, n'est pas non plus sans impact sur l'avenir de la protection sociale. Elle pose en effet principalement le problème de la répartition des rôles entre organismes gestionnaires de la protection sociale mis en situation de concurrence intracommunautaire.

7.2.2.2. Toutefois, il est à noter que la notion de concurrence en matière de protection sociale n'a pas les mêmes contours que dans les autres domaines. Les règles ne sont pas les mêmes que pour les activités plus purement commerciales.

7.2.2.3. On constate l'existence d'une variété d'organismes ayant pour mission ou activité d'assurer la protection des citoyens européens contre la maladie, la vieillesse, le chômage, l'invalidité... Ces organismes peuvent avoir un statut public ou privé, obligatoire ou facultatif.

7.2.2.4. Une possibilité semble alors s'ouvrir aux États membres, qui consisterait à fixer l'ensemble du cadre de compétence de ces organismes.

7.2.2.5. La compétence de ces organismes devrait être étudiée à deux niveaux: quant au territoire sur lequel ces organismes peuvent agir, et quant aux domaines de leur activité, aux prestations qu'ils prennent en charge.

7.2.3. Protection sociale et libre circulation des marchandises

7.2.3.1. Ce troisième principe a une incidence sur la compétitivité européenne et donc sur le coût du travail.

7.2.3.2. On observe aujourd'hui que le coût de la main-d'œuvre prend une place importante dans le calcul du prix de revient d'un grand nombre de marchandises. Certes, suivant la politique sociale adoptée par les États membres, ce coût est variable. Cela nous renvoie au problème de financement déjà abordé.

7.2.3.3. En tout état de cause, il est essentiel que l'Europe préserve sa compétitivité internationale et, par conséquent, que le coût de sa main-d'œuvre demeure concurrentiel. Les États membres devraient donc rechercher des modes de financement les plus neutres possible pour le coût du travail, en permettant de maintenir autant que possible un haut degré de protection sociale.

7.2.3.4. De nombreuses réformes ont déjà été engagées en ce sens. Mieux vaudrait tenter de les coordonner. Une orientation commune pourrait être suivie, consistant à distinguer les prestations et leur mode de financement suivant qu'elles relèvent de la solidarité nationale, de la solidarité professionnelle ou de l'effort individuel. Cette orientation commune devrait prendre en compte les sources de financement alternatif.

8. E — Les systèmes de santé en Europe

8.1. Même si dans chaque pays les systèmes de santé sont construits selon des modèles différents, l'ensemble des États membres est à l'heure actuelle préoccupé par l'augmentation de ses dépenses de santé. Et l'expérience tirée des réformes menées par chacun pourrait certainement profiter à tous les autres. De même, que les actions menées par les uns auront plus ou moins d'effet selon qu'elles seront concertées ou non avec les autres États membres.

8.2. Les systèmes de santé ne pourraient-ils être le premier domaine d'application des principes retenus de convergence?

8.3. Il serait donc utile d'organiser un système d'échange d'informations et d'avis sur ce sujet entre les acteurs concernés des États membres.

8.4. Par exemple, s'agissant de l'augmentation des dépenses de santé, de nombreuses réformes ont déjà été engagées. Les acteurs concernés peuvent avoir recours à différents outils de maîtrise des dépenses de santé: enveloppes globales, maîtrise médicalisée ou comptable, conventions avec les professionnels de santé... Leur choix pourrait être valablement éclairé par leurs partenaires européens quant aux modalités à choisir et aux résultats à attendre. Et cela est vrai dans de nombreux domaines, comme la gestion des établissements de soins, la pharmacie, la prévention médicale...

8.5. En adoptant la recommandation de 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, les États membres de l'UE ont souscrit à la poursuite de l'objectif visant à garantir à toutes les personnes résidant légalement sur le territoire d'un État membre l'accès aux soins de santé nécessaires, ainsi que le maintien et le développement d'un système de santé de haut niveau. Le souci de limiter les dépenses de santé doit être modulé de manière à préserver l'objectif d'un accès égal à des soins de santé de haut niveau pour tous. L'introduction de mesures permettant la sélection des risques «écrémage» mettrait en danger la solidarité et la prestation de soins efficaces.

8.6. Concernant la gestion des systèmes de santé qui, nous l'avons dit, est très variée selon les pays d'Europe, il ne peut bien entendu être question, du moins dans un avenir relativement proche, de les uniformiser. Par contre, on pourrait s'appliquer à donner à ces différents systèmes des caractéristiques communes, notamment dans le but de permettre à tous les citoyens européens de bénéficier de prestations équivalentes, particulièrement en ce qui concerne les systèmes d'assurance-maladie qui remplacent en partie ou en totalité un système statutaire et fonctionnent dans le marché intérieur.

9. F — Quel rôle des États membres contre l'exclusion dans un cadre européen?

9.1. L'exclusion connaît dans les pays riches, et donc en Europe, une inquiétante recrudescence depuis une vingtaine d'années, et plus encore l'exclusion des jeunes. On ne peut apprécier précisément les origines de l'indigence, mais les sources majeures sont identifiées. Il s'agit, d'une part, de la montée du chômage, et particulièrement du chômage de longue durée et, d'autre part, d'un affaiblissement des relations sociofamiliales consécutif à l'éclatement du noyau familial et à une éthique de vie de plus en plus individualiste.

9.2. Parallèlement, de nombreux systèmes européens de protection sociale sont conçus de telle façon que, dans la majorité des cas, un individu privé d'activité professionnelle est également privé de garantie sociale. Le chômage augmentant, le nombre d'exclus sociaux augmente aussi.

9.3. Face à cette situation, dont l'évolution est préoccupante pour l'ensemble des États membres, il faudrait donc considérer que le problème de l'exclusion n'est pas étranger au domaine de la protection sociale. Certains États membres incluent d'ailleurs dans leurs garanties sociales celles permettant de lutter contre l'exclusion, comme les minima sociaux. On devrait, par le biais de la protection sociale, et à une échelle européenne, mener une action contre l'exclusion. Les États membres devraient être beaucoup plus attentifs aux normes sociales internationales. Cela vaut aussi pour l'UE.

9.4. Une lutte contre l'exclusion menée conjointement par l'ensemble des organismes de protection sociale (et les pays européens) aurait plus d'impact et d'envergure⁽¹⁾.

9.5. Quelques pistes d'actions peuvent d'ores et déjà être citées.

9.5.1. Afin de réduire le nombre de personnes ne bénéficiant pas de garantie sociale, et de s'orienter vers

⁽¹⁾ Il est à noter que le Comité est en train d'élaborer un avis d'initiative sur «Le coût de la pauvreté et de l'exclusion sociale».

une protection sociale universelle, on pourrait instaurer un revenu minimum dans tous les États membres, qui serait assorti d'une protection médicale minimum (organisation de soins gratuits avec dispense d'avance des frais, développement de l'accueil social à l'hôpital...). Les douze États membres sont d'ailleurs tombés sur un accord unanime dans le cadre d'une recommandation sur le revenu minimum adoptée le 24 juin 1992.

9.5.2. L'insertion professionnelle est également un élément central de la lutte contre l'exclusion et contre le chômage de longue durée. Une initiative européenne en faveur de la mise en situation de travail effective en entreprise des exclus pourrait améliorer leurs chances de se voir intégrer dans le marché régulier du travail.

9.5.3. Un observatoire européen de la pauvreté et de l'exclusion pourrait être créé. Il serait relayé dans chaque État membre par des observatoires nationaux et aurait pour objectif de connaître précisément les sources de pauvreté et d'exclusion, afin d'orienter le plus efficacement les actions menées.

9.5.4. Dans la lutte contre l'exclusion, comme en matière de chômage, il est important de veiller à ce que les actions accomplies en faveur des exclus ne conduisent pas à l'assistanat mais incitent à une réelle réinsertion.

9.5.5. Il convient de confirmer et de promouvoir la coopération organisée par les associations de solidarité, notamment les collaborateurs bénévoles travaillant dans tous les États membres et dans l'Union européenne pour lutter contre l'exclusion sociale.

Bruxelles, le 28 novembre 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants ayant recueilli un nombre de voix favorables, représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats.

Alinéas 3.8 à 3.11

Supprimer les alinéas 3.8 à 3.11 inclus.

Exposé des motifs

Ces alinéas tendent à démontrer — au demeurant de façon particulièrement abstraite — qu'en matière de protection sociale, la subsidiarité n'est peut-être pas la meilleure des solutions. Ce faisant, ils sont en contradiction, non seulement avec les alinéas précédents, mais aussi avec l'esprit du projet d'avis.

Ce serait alléger considérablement le texte, intellectuellement et formellement, que de supprimer ces alinéas en enchaînant directement sur l'alinéa 3.12 qui formule clairement et sans équivoque la position du Comité.

Résultat du vote

Voix pour: 55; voix contre: 71; abstentions: 3.

Paragraphe 4.3.7.1.1, deuxième alinéa

Modifier comme suit: «dans le sens d'un allègement du coût du travail au moyen de subventions publiques aux coûts salariaux directs et indirects».

Exposé des motifs

Dans la version allemande, il a été question d'allègement des coûts salariaux directs et non des coûts salariaux indirects. Une diminution des coûts salariaux n'est cependant pas le moyen indiqué pour réintégrer les travailleurs peu qualifiés dans le marché du travail et de plus cela toucherait à l'autonomie des partenaires sociaux. Il serait préférable de mettre en œuvre des mesures actives en faveur de l'emploi et une politique de qualification pour cette catégorie de travailleurs.

Résultat du vote

Voix pour: 35; voix contre: 78; abstentions: 11.

Paragraphe 4.3.7.1.2

Biffer.

Exposé des motifs

Les systèmes sociaux diffèrent trop d'un État membre à l'autre; il faudrait au préalable examiner plus en détail les effets d'une telle mesure.

Résultat du vote

Voix pour: 57; voix contre: 66; abstentions: 7.

Alinéa 5.4.1.4

Supprimer l'alinéa 5.4.1.4.

Exposé des motifs

Cette question relève du débat national.

Résultat du vote

Voix pour: 51; voix contre: 66; abstentions: 4.

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: La société de l'information: De Corfou à Dublin — Nouvelles priorités à prendre en compte» et
- la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Les conséquences de la société de l'information pour les politiques de l'Union européenne — La préparation des prochaines étapes»

(97/C 66/18)

Le 2 août 1996, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les communications susmentionnées.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 novembre 1996 (rapporteur: M. Ramaekers).

Lors de sa session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté par 79 voix pour, 30 voix contre et 15 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité accueille favorablement le souci de la Commission de réactualiser son plan d'action vers la société de l'information: De Corfou à Dublin — Nouvelles priorités à prendre en compte.

1.2. Le Comité a toujours été conscient de l'ampleur du programme de travail inhérent au plan d'action.

1.3. Le Comité se félicite de la détermination de la Commission d'aborder les questions sociales liées à la transition vers la société de l'information et rappelle qu'il avait estimé dans son avis sur le plan d'action de la Commission: «Vers la société de l'information en Europe» que les aspects sociaux, sociétaux et culturels n'avaient pas été suffisamment pris en considération.

1.4. Le Comité a eu l'occasion d'émettre de nombreux avis sur différents aspects de la libéralisation complète du marché des télécommunications depuis la présentation du plan d'action de la Commission et souhaite inscrire le présent avis dans la ligne de ses avis précédents dont ceux qui abordent le plan d'action:

- Vers la société de l'information en Europe — Section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services — Rapporteur: Roger Ramaekers⁽¹⁾;
- Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications — Section des transports et communications — Rapporteur: M. von Schwerin⁽²⁾;

- Info 2000 — Section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services — Rapporteur: M. Pellarini⁽³⁾;
- ONP — Section des transports et communications — Rapporteur: M. Green⁽⁴⁾;
- ONP — Section des transports et communications — Rapporteur: M. Hernández Bataller⁽⁵⁾;
- Le service universel — Section des transports et communications — Rapporteur: M. von Schwerin⁽⁶⁾;
- Livre vert sur le pluralisme et concentration des médias — Section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services — Rapporteur: M. Decailon⁽⁷⁾.

2. Présentation de la communication de la Commission

2.1. La Commission estime que la plupart des mesures du programme d'action ont été mises en œuvre au cours des deux dernières années bien que certains travaux ont pris un retard notamment dans le domaine de la sécurité de l'information.

2.2. La Commission estime avoir une vision plus complète des mesures à prendre et propose de revoir le programme d'action.

Quatre grandes lignes ont été identifiées comme priorités:

- améliorer l'environnement des entreprises;
- investir dans l'avenir;

⁽³⁾ JO n° C 82 du 19. 3. 1996.

⁽⁴⁾ JO n° C 236 du 11. 9. 1995.

⁽⁵⁾ JO n° C 153 du 28. 5. 1996.

⁽⁶⁾ Doc. CES 1075/96.

⁽⁷⁾ JO n° C 110 du 2. 5. 1995, p. 53.

⁽¹⁾ JO n° C 110 du 2. 5. 1995, p. 37.

⁽²⁾ JO n° C 301 du 13. 11. 1995.

- les citoyens d'abord;
- relever le défi mondial.

2.3. La Commission indique que la libéralisation complète des infrastructures de télécommunications doit être effective, avec certaines dérogations au 1^{er} janvier 1998 dans toute l'Union, ce qui implique une plus grande cohérence des réglementations relatives aux services de la SI. Il faut par ailleurs accorder une attention particulière aux PME.

2.4. Les connaissances joueront un rôle primordial dans la SI. Le 5^e programme de recherche et développement accordera une importance à la base cognitive de l'Europe. La Commission s'engage à élaborer rapidement un plan d'action relatif à l'initiative: «Apprendre dans la société de l'information» qui devrait être la suite concrète du Livre blanc: «Enseigner et apprendre vers la société cognitive.»

2.5. La Commission entend réaliser une étroite intégration des Fonds structurels de manière à prendre en compte la discussion sociale, à mieux protéger les intérêts des consommateurs et à améliorer la qualité des services rendus par le secteur public.

2.6. La Commission manifeste son souci d'intensifier la coopération avec nos voisins et d'aider le tiers monde à s'intégrer dans le cadre de l'avènement de la société de l'information au niveau planétaire.

2.7. La Commission propose d'amorcer les réponses aux nouvelles priorités par le biais:

- de la présente communication: «Les conséquences de la société de l'information pour les politiques de l'Union européenne. La préparation des prochaines étapes» — doc. COM(96) 395 final;
- d'un Livre vert: «Vivre et travailler dans la société de l'information: Priorité à la dimension humaine» — doc. COM(96) 389 final;
- d'une communication: «La normalisation et la société globale de l'information: l'approche européenne» — doc. COM(96) 359 final;
- d'un projet de directive: «La transparence réglementaire dans le marché intérieur des services de la société de l'information» — doc. COM(96) 392 final.

3. Observations générales

3.1. Le CES se félicite de l'initiative de la Commission de revoir son programme d'action. Il constate que nombre de questions qu'il avait soulevées dans son avis sur la communication de la Commission «Vers la société de l'information: un plan d'action» sont abordées dans la présente communication.

3.2. Toutefois, le Comité s'étonne que la Commission s'en tienne à l'application stricte de son calendrier, alors

qu'elle estime qu'un cadre réglementaire clair et stable est fondamental pour le développement de la société de l'information. En effet, bien que la Commission estime que les travaux concernant l'élaboration de ce cadre réglementaire soient avancés, le Comité pour sa part, tout en reconnaissant que de nombreux travaux connaissent de réelles avancées, estime que des domaines réglementaires restent entourés de zones d'ombre notamment les questions ayant trait à la convergence de l'audiovisuel et des télécommunications, et en particulier certains nouveaux services dont certains seulement font l'objet du projet de directive cité plus haut (doc. COM(96) 392 final).

3.3. Le Comité rappelle son avis sur le plan d'action de la Commission: «Vers la société de l'information en Europe» et en particulier ses conclusions sur les enjeux qu'il estime prioritaires.

En particulier le point 4.1 de l'avis précité: «Vu la convergence des secteurs informatiques audiovisuels des télécommunications et de l'édition, il y a lieu de prévoir une réglementation de la concentration des médias avant toute avancée en matière de libéralisation.»

Le point 4.2 de l'avis précité: «Il faut faire dépendre le programme de libéralisation des services et des infrastructures proposé par la Commission de préalables qui doivent relever de:

- la mise en place d'un cadre réglementaire stable et légal,...
- l'harmonisation et le développement de l'Euro RNIS⁽¹⁾ de l'IDA⁽²⁾, afin de ne pas compromettre le développement des applications et notamment celles d'intérêt public.»

Le Comité considère que ces préoccupations sont toujours d'actualité.

3.4. D'un point de vue général, le Comité constate que l'ensemble des conclusions de son avis sur le plan d'action de la Commission: «Vers la société de l'information» sont toujours d'actualité et que certaines font par ailleurs l'objet de réflexion dans la communication de la Commission en particulier les aspects sociaux et sociétaux.

3.5. Le Comité note par ailleurs que le groupe d'experts de haut niveau attire l'attention dans son rapport intermédiaire sur la nécessité d'aller au-delà des idées conventionnelles en matière de service universel.

Le groupe d'experts de haut niveau estime par ailleurs que la Commission n'a pas accordé suffisamment d'attention à la politique sociale.

3.6. Le Comité est conscient de l'ampleur des défis à relever dans les domaines touchés par l'avènement de la société de l'information. Il reconnaît avec la Commission l'importance des questions sociales et sociétales, d'em-

(1) RNIS = Réseau numérique à intégration des services.

(2) IDA = Réseaux télématiques transeuropéens entre administrations.

ploi, de formation, d'éducation, d'accès aux services, tous domaines prioritaires. Il attend les résultats des études spécifiques, notamment sur l'emploi, initiées par la Commission et insiste en particulier sur la nécessité de programmes de formation continue et de recyclage adaptés à l'évolution des techniques et du marché.

3.7. Le Comité craint que le rythme, cependant soutenu, impulsé par la Commission ne permette d'apporter des réponses sécurisantes pour les différents acteurs du marché dans les délais impartis par le calendrier de la libéralisation des télécommunications.

3.8. Le Comité craint qu'hormis les règles actuellement adoptées (mobiles, satellites, infrastructures, ...) des questions importantes ne puissent être éclaircies dans les délais. À titre d'exemple, il souligne l'importance cruciale que revêt la notion de service universel et il souligne l'attention particulière qu'y prête la Commission. Cependant malgré les efforts conjoints et le travail considérable accompli par la Commission il rappelle son avis sur le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé (point 4.6) : ... «Il est urgent que la Commission présente sans délai des lignes directrices concernant le financement du service universel afin que les charges financières puissent être réparties entre tous les acteurs du marché concerné.» Le Comité constate que les questions très précises comme le financement du service universel nécessitent encore des réponses urgentes bien que des travaux considérables aient été menés à ce sujet.

3.9. Le Comité s'inquiète dès lors des délais prévus pour la libéralisation complète des télécommunications alors que des questions comme le service universel n'ont pas encore reçu de réponses complètes à un peu plus d'un an de la date prévue de la libéralisation.

3.10. Si le Comité estime que la Commission pourrait apporter des réponses à ces questions précises, il s'interroge davantage pour les questions cruciales d'ordre social comme l'emploi et l'éducation.

3.11. Le Comité se félicite à cet égard de la consultation organisée par la Commission par le biais du Livre vert: «Vivre et travailler dans la société de l'information: Priorité à la dimension humaine» (doc. COM(96) 389 final).

Il examinera ce Livre vert dans un avis séparé. Il tient toutefois à souligner que les questions qui y sont soulevées sont fondamentales pour la cohésion de la société. Le Comité, sachant le temps nécessaire pour élaborer des mesures et prévoir des règles efficaces,

constatant les retards pris dans l'élaboration des règles notamment en matière de sécurité, de convergence, de vie privée, de service universel, et ce malgré les efforts et l'énergie considérables qui y ont été investis, estime que la consultation sur les questions de société ne pourra pas donner de résultats suffisamment rapides pour apporter les réponses nécessaires au 1^{er} janvier 1998.

3.12. Le Comité estime dès lors que pour respecter le calendrier de la libéralisation, l'Union européenne doit accorder une priorité fondamentale aux questions soulevées par ce Livre vert, par les avis du CES concernant le même domaine et par le groupe des experts de haut niveau et le Forum de la société de l'information; sinon la dualisation de la société sera de plus en plus difficilement évitable.

4. Observations particulières

4.1. *Améliorer l'environnement des entreprises*

4.1.1. Le Comité constate la nécessité d'installer un cadre réglementaire clair et stable et d'assurer son application effective afin de libérer les capitaux qu'ils soient privés, publics, privés/publics ou coopératifs pour la création d'infrastructures performantes en matière de télécommunications.

4.1.2. La libéralisation de certains segments du marché des télécommunications est déjà effective (mobiles, satellites, infrastructures alternatives) mais l'évolution implique que les Autorités nationales de réglementation (ANR) disposent de ressources suffisantes, de l'indépendance nécessaire pour remplir leur rôle et qu'elles soient coordonnées. Dans cette perspective, le Comité se félicite de la nécessité ressentie par la Commission d'établir une autorité de réglementation des télécommunications au niveau de l'Union européenne qui limite les pouvoirs des autorités nationales réglementaires.

4.1.3. Le CES note que la Commission ne se considère pas à même de prévoir à l'heure actuelle les services appelés à connaître des débouchés et qu'elle se penche en particulier sur les obstacles au développement de nouveaux services en particulier le commerce électronique.

4.1.4. En vue d'assurer la cohérence du marché intérieur la Commission (voir paragraphe 2.7 ci-dessus) propose une directive pour la transparence réglementaire des services de la SI. Le Comité examine cette proposition dans un autre avis.

4.1.5. Le Comité constate que la Commission analyse actuellement le problème de l'absence de cohérence dans des cadres législatifs actuels eu égard au défi posé par la convergence des technologies. Le Comité s'étonne que la Commission évoque «un nouveau défi» en examinant la question de la convergence entre les télécommunications et l'audiovisuel alors que cela a été dès le départ du processus une des questions cruciales que le CES a par ailleurs soulevée dans son avis «Vers la société de l'information».

4.1.6. Le Comité constate que la Commission prépare des propositions destinées à garantir le respect de la vie privée, la confidentialité et l'authentification.

Le Comité encourage la Commission à proposer rapidement de tels moyens de garantie sans lesquels il y aurait à craindre que la transition du 1^{er} janvier 1998 ne se fasse dans un climat de crainte engendré par le flou de l'insécurité réglementaire.

4.1.7. Le Comité constate que la Commission estime que les PME jouent un rôle crucial notamment dans le développement du nouveau marché du contenu multimédia. Il rappelle à ce sujet ses craintes par rapport à certaines faiblesses exprimées dans son avis sur le plan *Info 2000* notamment au point 4.3.4: «... Si la Commission veut avant tout stimuler les PME ... elle devra également leur fournir des informations car il est impensable que les PME qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour une telle recherche, se lancent dans des initiatives onéreuses sans savoir si celles-ci intéressent le marché».

Le Comité note l'importance donnée par la Commission au plan *Info 2000* dans le cadre du développement de l'industrie du contenu et rappelle les conclusions de l'avis sur le plan *Info 2000* de décembre 1995 dans lequel le Comité remarquait la faiblesse du financement global et cela bien qu'il souscrive entièrement aux objectifs énoncés dans le programme *Info 2000*, notamment au point 5.3: «Le Comité relève un certain nombre de faiblesses: le sens général est assez imprécis et le domaine d'action n'est pas suffisamment déterminé.» Le Comité s'étonne par ailleurs que le plan *Info 2000* soit associé au secteur de l'audiovisuel dans la présente communication, alors qu'il concerne principalement l'édition.

4.1.8. Le Comité constate l'importance accordée par la Commission à la normalisation et renvoie à son avis plus spécifique à cette question en cours d'élaboration.

4.2. Investir dans l'avenir

4.2.1. Le Comité constate l'importance que la Commission accorde dans sa communication à l'apprentis-

sage tout au long de la vie pour améliorer l'éducation et la formation d'une part et au développement durable d'autre part et s'en félicite.

4.2.2. Le Comité note le souhait de la Commission de mieux répondre aux besoins de l'industrie et de la société en axant les efforts de R & D sur les thèmes d'intérêt général répondant aux besoins des utilisateurs. Le Comité s'en réjouit car cela rejoint certaines de ses préoccupations prioritaires.

4.2.3. Le Comité se félicite de l'initiative prise par la Commission en rédigeant le Livre blanc intitulé «Enseignement et apprentissage — Vers la société de l'apprentissage» et aborde de façon détaillée le Livre vert: «Vivre et travailler dans la société de l'information: priorité à la dimension humaine» dans un avis séparé. Le Comité note le constat général de la Commission qui soulève l'obsolescence des compétences de la population active et signale qu'il a largement fait part du besoin d'assurer la formation des citoyens dans ses avis antérieurs.

4.2.4. Le Comité constate le diagnostic posé par le Forum de la société de l'information concernant le développement nécessaire de l'apprentissage et les implications financières qui en découlent souligné par la Commission dans la présente communication au point 2.2, b, 2^e paragraphe.

Le Comité se félicite de la présentation par la Commission du plan d'action sur le thème «Apprendre dans la société de l'information» et note que la Commission identifie la nécessité de partenariats privés/publics animés par une contribution majeure du secteur privé.

Le Comité est conscient de l'importance de l'introduction des nouvelles technologies de communication et d'information dans les écoles de tous niveaux et plaide en faveur d'une action communautaire vigoureuse susceptible de favoriser une préparation adéquate des jeunes aux nouveaux défis à venir.

4.2.5. Le Comité note l'impact positif que peuvent avoir les TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) sur l'utilisation des ressources, comme le note la Commission par exemple, sur la gestion du trafic et les applications professionnelles et, par là, sur le développement durable. Il prend toutefois en considération les craintes d'effet «rebond» émises par le forum de la SI soulignées et explicitées par la Commission dans la présente communication au point 2.2 c, 3^e paragraphe.

4.3. Les citoyens d'abord

4.3.1. Le Comité se réjouit du souhait formulé par la Commission que les nouvelles technologies puissent bénéficier à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire de l'Union en tenant compte de la protection des consommateurs.

Le Comité se félicite de l'intention de la Commission d'encourager l'utilisation de services destinés à combattre l'exclusion sociale dont certaines catégories de la population sont déjà victimes ou sont en voie de l'être et qui sont dès à présent identifiées. Il s'agit entre autres et en particulier de personnes qui ne travaillent pas pour diverses raisons (chômage, préretraite, ...) ou de personnes qui ont de faibles revenus, ou de personnes handicapées, ou de personnes âgées, sans que cette liste soit exhaustive.

4.3.2. L'accès aux services d'information est un enjeu fondamental de la SI.

Le Comité remarque la nécessité du développement des infrastructures pour permettre cet accès de façon effective.

4.3.3. Concernant l'accès, le Comité note l'obligation de fournir un service universel qui comprenne déjà l'accès aux services en ligne. Il remarque toutefois que les investissements nécessaires se feront à des rythmes différents dans la Communauté et s'en inquiète.

4.3.4. Le Comité constate la volonté de la Commission d'associer les représentants des organisations de consommateurs dans le processus de normalisation et de consultation afin entre autres de développer des techniques plus conviviales et d'encourager l'éducation et la formation des consommateurs.

4.3.5. Le Comité estime que le secteur public doit bénéficier de réseaux performants afin d'assurer une communication efficace à tous les niveaux d'administration dans l'ensemble de l'Union. Il souhaite que la Commission accorde une attention particulière à cette question.

4.3.6. La diversité culturelle et le pluralisme des médias doivent être maintenus car ils sont une richesse inestimable pour l'Union. Dans ce cadre, l'industrie audiovisuelle et la question des droits d'auteurs revêtent une importance particulière. Il s'agit dès lors de s'atteler à développer les mesures nécessaires afin de préserver ces richesses.

4.4. *Le défi mondial*

4.4.1. Le Comité est conscient de la nécessité d'associer étroitement les pays d'Europe centrale et orientale et d'aider les voisins méditerranéens de l'Union européenne à relever les défis de la société de l'information. Le Comité estime que l'établissement de règles mondiales de base est prioritaire pour établir un contexte équilibré. C'est pourquoi le Comité sera attentif aux négociations de l'OMC sur la libéralisation des télécommunications de base.

4.4.2. Le Comité souhaite que la prise de conscience de la nécessité d'associer les États ne se limite pas aux seuls États voisins, mais aussi aux pays tiers en retard sur l'évolution de la société de l'information afin de

permettre aux États les plus défavorisés de participer à la SI, sinon le fossé entre pays riches et pauvres ne fera que s'accroître.

5. Conclusions

5.1. Le Comité réitère ses inquiétudes quant au développement de l'emploi dans la société de l'information. Il abordera plus en détail cette question fondamentale dans son avis sur le Livre vert: «Vivre et travailler dans la société de l'information: priorité à la dimension humaine.» Il estime en tout état de cause que les analyses disponibles actuellement ne permettent pas d'être rassuré quant à l'avenir de l'emploi, à l'évolution même des rapports du travail et rien ne permet actuellement de présumer que l'emploi sera équitablement réparti dans l'avenir.

5.2. Il s'agira, si l'Union souhaite atteindre un niveau équitable de répartition des richesses, de l'accès à l'information, au savoir, aux services et à la culture, de relever des défis gigantesques qui sont à présent identifiés par la Commission.

Le Comité estime que ces défis sont prioritaires et ne pourront trouver de réponse par le biais d'une seule consultation. Il s'agit d'un processus dynamique qui nécessite une évaluation continue. Le Comité craint que l'Union ne mène ses différentes actions vers l'installation d'un marché libéralisé à des rythmes différents ce qui risque d'engendrer de nombreux déséquilibres particulièrement au niveau social.

5.3. Pour le Comité, il est fondamental d'adapter la société de l'information aux individus et non le contraire. Il faut en particulier tenir compte des groupes sociaux qui sont déjà écartés des TIC aujourd'hui et qui risquent de l'être encore plus demain, les personnes qui ne travaillent pas pour diverses raisons, les préretraités, les personnes qui interrompent leur carrière pour élever des enfants, les chômeurs, les personnes âgées, les personnes à faibles revenus, sans ignorer les personnes qui devraient déjà suivre aujourd'hui des cycles de formation, bref il s'agit de groupes très importants, bien qu'il s'agisse de personnes dans des situations différentes que l'on ne peut comparer, dont il faut absolument tenir compte si l'on veut éviter la fracture et l'exclusion sociales. De même, il faut envisager et prévoir des programmes de formation pour certains groupes de travailleurs, dont les indépendants, les «télétravailleurs» et se poser la question du financement des programmes de formation pour les travailleurs des PME.

5.4. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission de réactualiser son plan d'action avant la fin 1996, mais estime que pour respecter le calendrier de la

libéralisation, l'Union européenne doit accorder une priorité fondamentale aux questions soulevées par le Livre vert «Vivre et travailler dans la société de l'information», par les avis du CES concernant le même domaine et par le groupe d'experts de haut niveau et le Forum de la société de l'information; sinon la dualisation de la société sera plus difficilement évitable.

Le Comité encourage la Commission à activer les analyses et initiatives indispensables à permettre l'intégration de tous les citoyens au sein d'une société de l'information au service des hommes et non l'inverse.

5.5. Le Comité estime qu'il est nécessaire de répondre de toute urgence aux inquiétudes concernant le cadre réglementaire indispensable à la libéralisation complète des télécommunications et insiste particulièrement sur les problèmes issus de la convergence des télécommunications et de l'audiovisuel, de la sécurité de transmission des informations, de la protection de la vie privée, il insiste prioritairement sur l'étendue du service universel, son financement et son extension à l'accès aux réseaux de la société de l'information.

Vu la convergence des secteurs informatiques audiovisuels des télécommunications et de l'édition, il y a lieu de prévoir une réglementation de la concentration des médias avant toute avancée en matière de libéralisation.

Sans une clarification préalable de ces questions le Comité estime que toute transition vers la libéralisation complète des télécommunications ne pourra que compromettre la réussite de l'intégration de tous à la société de l'information.

5.6. Le Comité encourage dès lors la Commission à accorder la priorité à ces préoccupations sociales et sociétales et de procéder à une évaluation des mesures à prendre concrètement pour éviter d'accroître les différences sociales entre les citoyens de l'Union.

Le Comité tient à ce que le cadre réglementaire soit défini avant la libéralisation complète du marché des télécommunications et encourage la Commission dans son initiative de préparer un plan d'action adapté et actualisé avant la fin de l'année.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts contre la pollution atmosphérique» et
- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies»⁽¹⁾

(97/C 66/19)

Le 11 septembre 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.

Le Comité économique et social a décidé de désigner M. Kallio comme rapporteur général et l'a chargé des travaux préparatoires en la matière.

Le Comité a adopté au cours de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996) à l'unanimité l'avis suivant.

Le Comité approuve les deux propositions de règlement, moyennant les remarques suivantes.

destinée à améliorer les systèmes de protection contre l'incendie en développant le système d'information. Ce système d'information revêt également une grande importance pour la surveillance et la recherche.

1. Introduction

1.1. Le Comité constate qu'il est nécessaire de prolonger les deux règlements si l'on veut atteindre les objectifs qui les sous-tendent. Pour ce qui concerne en particulier la réalisation des objectifs du règlement sur la protection des forêts contre la pollution atmosphérique, il est nécessaire de tenir compte des cycles de vie à long terme des forêts.

1.2. Dans ce qui suit, le Comité s'appuie également sur son propre avis relatif à la première prolongation des règlements, datant de 1992. En outre, le Comité a pu se faire une idée actualisée de la situation de la forêt européenne à l'aide des rapports annuels sur l'état des forêts en Europe et des études sur les conclusions de la recherche en matière de feux de forêts.

1.3. Le Comité constate que:

- les mesures communautaires en faveur de la protection de la forêt contre la pollution atmosphérique concordent avec les objectifs de la politique agricole de l'Union européenne et reflètent les objectifs du cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement, adopté en 1993. De plus, ces mesures contribuent à la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Union européenne (Conférence de Rio en 1992);
- en ce qui concerne les mesures de protection contre les incendies, l'aide accordée aux États membres est concentrée sur les zones à risques et, qu'à l'avenir, on doit promouvoir la coopération communautaire

2. Remarques générales

2.1. Les forêts sont essentielles au maintien durable de l'équilibre écologique, particulièrement en ce qui concerne le sol et sa fertilité, les ressources en eau, le climat, le monde animal et le monde végétal. Ces fonctions protectrices de la forêt sont également une condition importante permettant de préserver à long terme la fertilité des zones utilisées pour l'agriculture.

2.2. L'importance économique de la forêt réside dans la production de matières premières renouvelables, et dans la création d'emplois dans l'industrie du bois et le secteur forestier. En outre, d'autres secteurs économiques, comme le tourisme ou les loisirs, profitent de l'effet attractif de la forêt. Les infrastructures nécessaires à cet égard sont créées par la gestion forestière.

2.3. En raison de ses fonctions écologiques, économiques et sociales significatives, la forêt doit être considérée comme un important facteur de développement pour l'Union européenne.

2.4. Le Comité voit donc dans les forêts européennes des ressources d'importance stratégique, dont la conservation implique une politique structurelle d'intégration, également liée à la contribution que l'Union européenne doit fournir en faveur de la protection de l'écosystème et d'un développement durable à l'échelle mondiale.

2.5. L'importance de la forêt européenne pour l'homme et son environnement, l'économie et l'agriculture doit être prise en compte de manière correspondante

(1) JO n° C 268 du 14. 9. 1996, pp. 7 et 8.

dans les politiques communautaires. En outre, le secteur de la forêt doit rester attrayant afin que soient assurés la protection à long terme et le développement adapté des forêts.

2.6. Le Comité a été satisfait d'apprendre que le Parlement s'est intéressé depuis 1992 de manière plus intensive au thème de la conservation et du développement des forêts et des ressources forestières (Étude EUROFOR 1994, Initiative 1996).

2.7. Le Comité prend connaissance avec satisfaction du travail de coordination qu'effectue le Comité permanent forestier tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau mondial.

2.8. De plus, le Comité salue l'intention de la Commission de créer un Comité consultatif sur la gestion de forêts.

3. Remarques particulières sur l'action communautaire pour la protection des forêts contre la pollution atmosphérique

3.1. Le Comité salue les rapports sur l'état des forêts publiés depuis 1992 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (NU/CEE) et par la Commission européenne. Il ressort toutefois de ces rapports que, malgré des améliorations dans certaines régions, les dommages forestiers à l'échelle européenne sont dans l'ensemble en augmentation.

3.2. En outre, le Comité constate avec satisfaction que des pays de plus en plus nombreux prennent part à la surveillance nationale et internationale de l'état des forêts (niveau I), et que les analyses de l'état des couronnes menées entre 1991 et 1995 ont été complétées depuis par des évaluations de l'état du sol, ainsi que par des analyses chimiques des aiguilles et des feuilles.

3.3. Par ailleurs, le Comité salue l'aménagement à l'échelle européenne de placettes (niveau II), sur lesquelles des analyses évidemment plus intensives seront menées. On doit essayer de clarifier les relations complexes entre les dommages forestiers et la pollution atmosphérique à l'aide des résultats obtenus.

3.3.1. Il faut signaler dans ce contexte le fait que les premiers résultats issus des placettes permanentes ne seront disponibles qu'en 1997. Toutefois, pour pouvoir dégager des tendances claires, l'observation devra être poursuivie au moins pendant 10 années supplémentaires, étant donné que certaines analyses ne peuvent être effectuées que tous les 5 ou 10 ans.

3.3.2. L'exploitation des données provenant de la surveillance intensive, l'unification des méthodes d'évaluation ainsi que l'échange et la comparaison constante avec d'autres centres de recherche à l'échelle internationale sont menés dans le cadre d'une étroite collaboration communautaire.

3.3.3. L'objectif inhérent au programme intensif de surveillance sera d'autant plus rapidement atteint que de nombreux pays y participeront. Pour cette raison, on doit continuer à soutenir les pays déjà actifs et encourager les pays intéressés par une participation.

3.4. Un certain nombre de rapports nationaux font apparaître que les facteurs responsables des dommages forestiers sont très divers et qu'ils donnent lieu à un ensemble complexe d'interactions sur la forêt. L'incidence de ces facteurs biotiques et abiotiques sur la vitalité des forêts, de même la façon dont ils influent les uns sur les autres devraient être analysés à l'avenir de manière plus intensive. Le Comité recommande donc de veiller à ce que des mesures relatives à ce type de facteurs de dommages puissent être soutenues par des aides communautaires.

4. Remarques particulières sur l'action communautaire pour la protection des forêts contre les incendies

4.1. Les mesures communautaires de protection de la forêt contre les incendies n'ont de sens que si elles sont appliquées dans le cadre d'une politique forestière cohérente. Cette politique forestière devrait faire partie intégrante à l'échelle européenne d'une politique de développement de l'espace rural dans son ensemble, comme elle est décrite dans la Déclaration de Cork⁽¹⁾. La protection de la forêt contre l'incendie revêt une importance capitale en termes de politique de l'aménagement du territoire.

4.2. Le système d'information sur les incendies de forêt prévu sur la base d'un projet pilote⁽²⁾ couvrant pour le moment de nombreuses provinces des États membres situés au sud de l'Europe est accueilli très favorablement, car il améliore les bases jusqu'à présent encore insuffisantes des connaissances en matière de causes des incendies.

4.2.1. On constate qu'au cours des 10 dernières années, l'efficacité des mesures de protection prises par les États membres, et donc par l'Union européenne, contre les incendies s'est améliorée: l'ensemble de la surface brûlée a diminué, l'étendue moyenne des incendies, ainsi que le temps d'intervention des pompiers se sont réduits. Toutefois, l'augmentation sensible du nombre des incendies est préoccupante. Étant donné que dans 50 % des cas, la cause de l'incendie est inconnue, on doit concentrer plus particulièrement les efforts sur la recherche de la cause. L'analyse d'aspects socioéconomiques comme l'exploitation des terres, l'exode rural, le tourisme, etc. serait utile.

4.3. On constate que 60 % des zones de risque d'incendies se trouvent dans le domaine privé. En raison de la faible rentabilité — due aux conditions naturelles — de ces forêts, surtout dans le sud de l'Europe, le cofinancement par la Communauté des mesures

(1) Conférence européenne sur le développement rural, Cork, Irlande, 7-9 novembre 1996.

(2) Commission européenne: Incendies de forêts dans le sud de l'Union européenne. Projet pilote préparatoire à l'élaboration du système communautaire d'information sur les incendies de forêt, Bruxelles, 1996.

coûteuses de protection contre les incendies dans les forêts privées se justifie, car celles-ci ne pourraient être financées autrement. L'extension prévue de l'enveloppe financière à la période de prolongation est appropriée.

4.4. Il faudrait faire en sorte qu'en complément de l'intervention communautaire des projets adaptés de mesures sylvicoles destinés à réduire les effets des

incendies sur les surfaces boisées soient élaborés aux niveaux national et régional.

4.5. Le Comité rappelle également dans ce contexte l'importance du Comité permanent forestier, ainsi que du Comité consultatif sur la gestion des forêts; ces deux Comités pourraient fonctionner comme des canaux verticaux d'information entre les régions, les États membres et la Commission.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur les «Conséquences de l'introduction des nouvelles technologies sur la situation de l'emploi»

(97/C 66/20)

Le 23 février 1995, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, alinéa 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les «Conséquences de l'introduction des nouvelles technologies sur la situation de l'emploi».

Le 21 décembre 1995, le Comité économique et social a décidé conformément à l'article 19, alinéa 1, de son règlement intérieur, de constituer un sous-comité chargé de préparer les travaux du Comité en la matière.

Le sous-comité a adopté son projet d'avis le 11 octobre 1996 (rapporteur: M. Vasco Cal; corapporteurs: MM. Bernabei et Ramaekers).

Au cours de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 80 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social a organisé en octobre 1995 une session plénière spéciale sur l'emploi. Au cours de celle-ci ont été analysés plusieurs avis⁽¹⁾, préparés par les sections compétentes, sur des questions directement liées aux débats en cours dans les instances communautaires et dont le dénominateur commun est d'avoir une incidence sur l'emploi (voir la brochure spéciale publiée à cette occasion).

1.2. Le présent avis vise à élargir, à actualiser et à approfondir les thèmes débattus; il porte de

façon spécifique sur les conséquences de l'introduction des nouvelles technologies et l'emploi. Cette question a été abondamment évoquée dans différentes instances communautaires et internationales; on peut à cet égard relever l'étude récente de l'OCDE («Technologie, productivité et création d'emploi»), le Livre vert de la Commission européenne sur la société de l'information⁽²⁾ les rapports du groupe consultatif sur la compétitivité⁽³⁾, du forum sur la société de

⁽²⁾ Doc. COM(96) 389 final.

⁽³⁾ Groupe consultatif créé par la Commission en février 1993 suivant les indications du Sommet européen d'Essen. Constitué par 13 experts représentants de la banque privée et publique, grandes entreprises et groupes sociaux, présidés par M. C. A. Ciampi, ancien Premier ministre italien et ancien gouverneur de la Banque d'Italie, et un représentant permanent de la Commission.

⁽¹⁾ JO n° C 18 du 22. 1. 1996, pp. 37, 42, 54, 68, 74 et 83.

l'information⁽¹⁾ et du groupe de haut niveau sur la société de l'information⁽²⁾. D'autres études et rapports sur lesquels le CES a élaboré ou va élaborer un avis (Livre blanc sur l'éducation et la formation «Vers la société cognitive», Livre vert sur l'innovation⁽³⁾ éventuellement, communication sur le télétravail, etc.) ont analysé ces questions, ce qui démontre bien leur actualité et leur importance.

1.3. Le Comité n'entend pas que ses réflexions fassent double emploi avec les travaux et les débats en cours, mais il ne saurait manquer d'émettre son avis sur les questions qu'il considère comme les plus importantes et d'apporter sa contribution sous la forme de recommandations et de propositions appropriées adressées aux instances de décision compétentes de l'Union européenne et qui pourraient également servir à élargir les débats qui ont lieu entre les organisations socioprofessionnelles représentées au sein du CES.

2. Observations générales

2.1. C'est un fait, reconnu par la théorie économique et attesté par les données historiques jusqu'au début des années 1970, que l'accroissement de la productivité à long terme a été un facteur déterminant pour la durabilité de la croissance économique, pour l'accroissement des revenus et du niveau de vie et pour la création d'emploi. Toutefois, notamment depuis le milieu des années 1970, vu que le taux de croissance de l'économie, en Europe et aux États-Unis, est inférieur à celui de l'après-guerre, des questions se posent quant aux raisons de la situation actuelle, d'autant plus que l'on a en général le sentiment que l'évolution technologique s'est accélérée au cours de cette période, en particulier au cours des dix dernières années (technologies de l'information et de la communication, biotechnologie, nouveaux matériaux, technologies énergétiques).

2.2. Ce «paradoxe de la productivité» a fait l'objet de diverses explications qui vont des carences et difficultés existantes en termes de quantification des phénomènes

économiques comme la productivité, aux difficultés rencontrées par les formes actuelles d'organisation des entreprises et/ou de la société pour utiliser pleinement le potentiel des nouvelles technologies, en passant par les relations entre les conditions macroéconomiques et le processus d'innovation. Dans un contexte macroéconomique où la demande finale a connu un ralentissement par rapport à son rythme d'autrefois, alors que la population active a continué de croître, cela a entre autres eu pour effet d'accroître le chômage, et notamment le chômage de longue durée, le chômage des travailleurs peu qualifiés et le chômage des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

2.3. Les avis quant à l'évolution future ne sont pas unanimes, et les thèses sont partagées. D'une part, d'aucuns pensent que les transformations en cours sont si radicales et si différentes, qualitativement, de celles du passé, qu'elles imposent d'envisager le partage du travail déjà existant et des revenus en termes entièrement neufs. Par ailleurs, d'autres considèrent que l'inadéquation actuelle entre l'offre et la demande d'emploi est provisoire et que la suppression actuelle d'emplois due à l'introduction des nouvelles technologies, notamment des technologies d'information et de communication, sera suivie par une relance de l'emploi, notamment dans les nouveaux secteurs et activités. Dans chacune des hypothèses, il est reconnu que les effets en termes de création d'emploi ne seront pas automatiques et, qu'à l'heure actuelle, des initiatives s'imposent pour des politiques plus favorables à la croissance économique et à la création d'emploi, tant au niveau macroéconomique qu'au niveau microéconomique, initiatives dont le Livre blanc de la Commission européenne constitue un exemple récent.

2.4. Par le passé, les mutations technologiques se répandaient lentement et étaient limitées à quelques secteurs de l'économie, ce qui permettait que les emplois perdus dans un secteur puissent être compensés par ceux créés dans d'autres secteurs (des cas typiques sont ceux du passage des travailleurs de l'agriculture à l'industrie, ou de ceux de ce dernier secteur vers les services). Aujourd'hui, toutefois, les nouvelles technologies, de prix peu élevés, s'appliquent très rapidement dans tous les secteurs de la vie économique et dans presque tous les domaines de la vie sociale.

2.5. Le rythme d'introduction des technologies, plus lent en Europe que dans d'autres régions plus dynamiques du globe, n'a pas été accompagné par l'augmentation des investissements qui, par le passé, avaient permis de compenser les emplois entre-temps supprimés. Bien que la rentabilité des investissements dans l'Union européenne soit déjà revenue à ses niveaux historiques maximaux des années 1960, les investissements dans l'Union européenne continuent à être avant tout de rationalisation et non d'expansion.

2.6. L'importance croissante des investissements financiers de type spéculatif, favorisés par la libre

(1) Forum «Société de l'information»: Groupe consultatif qui s'est réuni, pour la première fois à Bruxelles le 13 juillet 1995 sous la présidence de M. Martin Bangemann. Le Forum est composé de 125 membres, désignés à titre personnel, parmi lesquels des représentants des utilisateurs des nouveaux services (entreprises, services publics, associations de consommateurs, PME, professions libérales), des groupes sociaux (syndicats, organisations patronales, universités, associations familiales), fournisseurs de contenu et de services (éditeurs, radiodiffuseurs, etc.), exploitants de réseaux, fabricants d'équipements et institutions (PE, CES, CdR, Commissaire de la prestation de données, autorités régionales et locales).

(2) Groupe d'experts de haut niveau sur les aspects sociaux et sociétaux de la société de l'information. Groupe consultatif d'experts choisis en accord avec les commissaires responsables de la politique sociale, de la société de l'information, de la recherche et de l'éducation, du marché intérieur et de la politique régionale.

(3) JO n° C 212 du 22. 7. 1996.

circulation des capitaux, pouvant présenter des risques moins élevés et pouvant bénéficier, dans certains États membres, de conditions moins défavorables sur le plan fiscal, a également pu détériorer les conditions dans lesquelles s'inscrivent les investissements productifs et détourner les investisseurs de ceux-ci.

2.7. Le développement d'une «culture du neuf» est donc fondamental, tant du point de vue de la demande que de celui de l'offre, et il nécessitera un engagement du monde des entreprises et du travail, des institutions d'éducation et de formation et des pouvoirs publics permettant l'essor de la dynamique croissance-technologie-emploi. Il faut créer un cercle vertueux entre la capacité de l'homme d'élaborer des projets cohérents, la valorisation de l'homme en tant qu'acteur essentiel du développement et un modèle de développement économique et social qui favorise une attitude positive à l'égard des instruments technologiques et des défis de la compétitivité globale, en réduisant les incertitudes de ceux-ci et en prévoyant des mécanismes qui récompensent la création de nouvelles qualifications professionnelles et l'esprit d'entreprise. L'avenir de l'Europe et son rôle dans le système mondial dépendent de la capacité concrète d'engendrer une culture novatrice: la culture est en effet la ressource stratégique de l'avenir, qui définira les positions d'avantage compétitif entre l'Europe et les grandes zones mondiales.

2.8. Au plan microéconomique, il est reconnu que la dichotomie entre travail qualifié et non qualifié évolue progressivement vers une dichotomie entre, d'une part, le travail créatif et qui suppose une participation et, d'autre part, le travail routinier et dirigé. Les modifications de la structure de l'emploi sont également importantes: diminution de l'emploi salarié à temps plein régi par des contrats de travail à durée indéterminée et augmentation de l'emploi à temps partiel régi par des contrats à durée déterminée, de l'emploi indépendant et également de l'emploi de faux indépendants.

2.9. Les inégalités entre travailleurs, qui n'ont cessé de se creuser au cours des dernières décennies, ont notamment découlé de la détérioration de la situation des travailleurs moins qualifiés et de l'accroissement de la demande de travailleurs qualifiés et dotés de nouvelles compétences. L'accroissement de cette demande est en partie imputable au fait que l'innovation technologique nécessite davantage de qualifications et de compétences. Mais elle résulte également de l'accroissement des pressions compétitives provoquées par la globalisation de la production, par le commerce international et par les investissements directs à l'étranger.

2.10. Les nouvelles technologies sont susceptibles d'accroître sensiblement le rôle de l'homme dans le processus de production, mais aussi de rendre le travailleur plus vulnérable aux mutations de l'organisation du travail. Il est même des cas de diminution des qualifications requises.

2.11. Même dans les entreprises de l'industrie de transformation des pays développés, l'essentiel des dépenses de personnel ont tendance à être liées de plus en plus aux fonctions non directement relatives aux activités de production (recherche, conception, commercialisation, supervision, finances, formation, gestion, technologies de l'information). Les coûts inhérents au personnel directement lié à la production ont diminué en termes relatifs et, dans certains cas, sont inférieurs à un quart des dépenses totales de personnel.

2.12. Par conséquent, les entreprises industrielles englobent de plus en plus de services (soit en leur sein, soit sous-traités à l'extérieur) et le secteur des services aux entreprises devient de plus en plus important. Ces modifications organisationnelles surviennent parallèlement à l'évolution des concepts de gestion (gestion totale de la qualité, production au plus juste, «kaizen», gestion en flux tendu).

2.13. La dissémination des résultats de recherche-développement est susceptible d'engendrer des bénéfices en termes économiques. Tandis que cela se reflétait par le passé dans l'accroissement des niveaux de productivité permis par l'achat de nouveaux équipements productifs, c'est davantage apparent aujourd'hui dans le secteur des services, grâce à l'utilisation des technologies d'information et de communication. Si le soutien et l'encouragement de la R&D et la conception de nouveaux produits et procédés doivent continuer d'être une priorité, il conviendrait d'accentuer l'accent placé sur la dissémination des technologies dans l'ensemble du tissu économique et dans chaque région de l'Union européenne et sur l'exploitation des idées et procédés déjà développés et connus.

2.14. Le mode d'organisation et la dimension des entreprises sont également en train de changer: on est passé d'une phase durant laquelle les grandes entreprises intégrées s'imposaient grâce aux économies d'échelle à une époque où les petites et moyennes entreprises jouent un rôle important, tant dans la production et l'innovation que dans la création d'emploi. On entrevoit aujourd'hui le renforcement d'entreprises, organisées en réseaux de coopération, autour de systèmes d'information, des entités empreintes de cultures différentes pouvant exister dans ces ensembles.

2.15. Pour utiliser les nouvelles technologies de façon plus efficace et pour pouvoir être plus concurrentielles dans une économie globale, les entreprises développent une organisation plus concentrée sur leurs activités essentielles («core activities»). Elles ont des structures de gestion plus décentralisées, une distribution des responsabilités plus élargie et exigent de leur personnel de nouvelles compétences, plus grandes et plus diversifiées.

2.16. L'accumulation de connaissances qui se vérifie au niveau de l'entreprise revêt une importance de plus

en plus grande en termes de compétitivité. L'innovation est le processus qui transforme de nouvelles connaissances en nouveaux produits et en nouveaux procédés de production. Le degré d'utilisation des technologies dépend ainsi des connaissances accumulées dans l'entreprise et de la capacité d'organiser leur application.

2.17. Quoiqu'elles soient conscientes que la formation professionnelle contribue à l'augmentation de l'ensemble des connaissances des travailleurs, certaines entreprises tendent à désinvestir dans cette formation car la course à la rentabilité à court terme les pousse à réduire leurs coûts, notamment ceux qui ont plus d'effets à plus long terme. L'étude de l'OCDE va même jusqu'à mentionner comme facteur négatif à cet égard le fait que les travailleurs puissent être «recrutés par d'autres entreprises».

2.18. Les défenseurs de la flexibilité externe (possibilité pour les entreprises de recruter et de licencier en fonction de l'évolution de la demande) et les défenseurs de la flexibilité interne (préservation du savoir-faire et du capital de connaissances accumulées) ont une approche différente face à la nécessité de la flexibilisation. Plusieurs exemples récents semblent indiquer que pour les entreprises qui ont adopté une plus grande flexibilité interne, plutôt qu'externe, il est plus facile de compenser les fluctuations de la conjoncture, car elles semblent être dans de meilleures conditions pour y réagir rapidement.

2.19. Les conséquences de l'introduction des nouvelles technologies sur l'emploi dépendent également de la manière dont sont résolus dans les grandes entreprises les conflits d'intérêts entre les actionnaires (les fonds d'investissement revêtant parmi ceux-ci de plus en plus d'importance), les cadres (c'est-à-dire la technocratie), les clients, les fournisseurs (dont le poids va croissant en raison du fonctionnement en réseau déjà mentionné) et les travailleurs.

2.20. La perception actuelle des mutations en cours et de leur impact sur l'emploi, le travail, l'accès aux connaissances, le droit, la culture, le pouvoir, l'éducation, les inégalités, l'exclusion ou l'éthique suscitent des sentiments d'espoir, mais également de crainte, notamment chez les personnes dont le statut économique est le plus fragile ou le plus incertain.

2.21. Une phase de transition entre deux modèles de société et d'organisation économique s'accompagne inévitablement d'un intense débat politique. Si celui-ci est mené de manière responsable, il est extrêmement utile pour pouvoir se préparer avec succès aux mutations de la technologie et de la société et consolider une nouvelle éthique, compatible avec la responsabilité sociale des entreprises et avec l'économie sociale de marché.

2.22. Les caractéristiques des nouvelles technologies et leur diffusion dans toutes les activités économiques et

sociales accélèrent la phase de mutation accentuée dans la société: mutations au niveau démographique, à celui des marchés, des structures sociales et des valeurs. La société de l'information ou, comme on le dit, la société cognitive (qui acquiert une nouvelle base technologique grâce aux technologies de l'information), est en train de se construire, et les aspects sociaux et culturels ne peuvent être séparés des aspects techniques et économiques.

3. Recommandations et propositions essentielles

3.1. Il est nécessaire de créer les conditions susceptibles d'élargir le débat démocratique sur le modèle de société capable d'assurer les meilleures conditions en vue que les nouvelles technologies soient pleinement utilisées pour répondre aux besoins croissants, et diversifiés, des personnes.

3.1.1. Pour assurer une meilleure transition de l'actuelle société postindustrielle à la société cognitive, il est nécessaire que les pouvoirs politiques suscitent le débat le plus large qui soit sur les questions qui se posent, afin de gérer les processus de mutation, d'améliorer leur acceptation et d'anticiper et d'atténuer leurs conséquences négatives.

3.1.2. Les différents aspects de la société qui est en train de voir le jour ont été largement analysés — la numérisation croissante, la réalité virtuelle, le multimédia, la structure sociale molécularisée, le fonctionnement en réseau, l'intégration des technologies, l'innovation constante des produits et des procédés, l'économie en temps réel, les contacts directs entre producteurs et consommateurs, la globalisation des marchés. Les modalités de mutation ont de profondes conséquences, notamment sous la forme de mutations du marché du travail et d'inégalités croissantes en termes de revenus, de connaissances et d'activités.

3.1.3. La cohésion sociale, la préservation de la variété culturelle et institutionnelle et la réconciliation de l'efficacité technologique avec la qualité de vie sont impératives pour assurer un développement durable à long terme.

3.1.3.1. La cohésion sociale, comme le reconnaît le rapport de l'OCDE, est non seulement une valeur en soi, mais aussi une valeur économique importante. La manière dont les «vainqueurs» peuvent compenser les «perdants» du processus de mutation doit être débattue et arrêtée.

3.1.3.2. La diversité des ressources et des systèmes d'innovation améliore l'efficacité; il est nécessaire d'éviter qu'une hégémonie monoculturelle ne s'impose et de faire en sorte que les liens mutuels entre les différents systèmes et cultures contribuent à renforcer les synergies au niveau global.

3.1.3.3. Le passage de l'acceptation sociale des mutations technologiques à la concertation sociale quant à leur introduction et au contrôle par la société des répercussions de celles-ci, de même que l'utilisation des

possibilités que les nouvelles technologies offrent pour répondre aux nouveaux besoins en termes de création d'un meilleur environnement de vie, sont des aspects essentiels de ce débat.

3.2. L'éducation et la formation sont de plus en plus reconnues comme les principaux vecteurs d'identification, d'intégration, de promotion sociale et de réalisation personnelle et comme les facteurs déterminants de l'égalité des chances.

3.2.1. Dans la société cognitive, où le flux et le volume d'information augmentent de façon prononcée, où les mutations technologiques et économiques s'accroissent et où la nature du travail et l'organisation de la production se modifient, il est nécessaire de disposer des conditions permettant d'aider les personnes à assumer leurs responsabilités et à agir de façon plus autonome.

3.2.2. Outre les modifications de l'offre, il est nécessaire de former les utilisateurs finaux et les consommateurs aux nouveaux besoins, en vue d'éviter l'aggravation du «chômage technologique». Comme l'a reconnu le groupe consultatif pour la compétitivité, le passage à la société de l'information sera plus rapide et plus facile si la pression de la demande vient s'ajouter à l'impulsion technologique⁽¹⁾.

3.2.3. L'adaptation des méthodologies et du contenu du système éducatif est nécessaire pour anticiper les compétences nécessaires, pour pouvoir utiliser le potentiel dérivant des nouvelles technologies et pour minimiser leurs conséquences négatives et maximiser leurs conséquences positives.

3.2.4. L'éducation des enseignants et la formation de formateurs est d'autant plus importante que, dans certains domaines, les jeunes sont davantage familiarisés avec les technologies que ceux qui devraient être leurs maîtres. Les liens entre l'école et le lieu de travail peuvent, dans ce contexte, jouer un rôle catalyseur important. Il est également nécessaire de dégager les moyens budgétaires nécessaires pour cette priorité importante.

3.2.5. La formation professionnelle doit cesser d'être uniquement réactive et parvenir à anticiper les nouveaux rôles, les nouvelles divisions des tâches et les nouvelles responsabilités. La formation professionnelle ne doit pas être considérée comme une dépense complémentaire aux investissements en nouveaux équipements, mais comme faisant partie intégrante du processus de mutation et d'adaptation des organisations, ce qui exige des compétences telles que la capacité de travailler en groupe, de résoudre des problèmes et de planifier.

3.2.6. La formation tout au long de la vie et l'acquisition continue de compétences sont essentielles pour éviter une scission entre ceux qui savent et ceux qui ne

savent pas, entre ceux qui peuvent intervenir de façon efficace et ceux qui souffrent des conséquences des mutations et sont marginalisés.

3.3. Le rôle du secteur public doit être réévalué et actualisé face à la nécessité de créer les infrastructures nécessaires au développement et à l'application des nouvelles technologies, en particulier des technologies d'information et de communication, et d'assurer leur diffusion rapide dans l'ensemble du tissu productif. La diminution de l'investissement public à laquelle nous avons assisté ces dernières années pourrait rendre difficile son retour aux niveaux nécessaires. La concrétisation du programme des réseaux transeuropéens est essentielle pour garantir des infrastructures cohérentes et modernes au niveau européen.

3.3.1. Les politiques publiques de recherche et développement technologique au niveau national et communautaire doivent soutenir de manière plus importante la recherche dans des domaines d'intérêt public comme l'éducation, la santé et l'environnement et dans des domaines d'intérêt mixte public/privé comme les transports, les communications, l'énergie et l'habitat urbain. Elles doivent répondre aux besoins de la société tout en tenant compte de la compétitivité de l'économie et de la protection de l'emploi.

3.3.2. Les objectifs de compétitivité industrielle auxquels les programmes de recherche et développement ont donné la priorité doivent contribuer à répondre à la croissance potentielle de la demande de la société et permettre l'amélioration continue de nouveaux produits, systèmes et services.

3.3.3. Les secteurs publics et privés, dans leur ensemble, peuvent contribuer, par la convergence d'initiatives au niveau des infrastructures et la coordination des programmes de recherche et développement, à donner un élan important au processus d'innovation. Mais le secteur public peut également, grâce à ses commandes qui viennent nourrir la demande, créer de meilleures conditions pour le développement de l'innovation.

3.3.4. Le secteur public a également une influence sur la création du contexte réglementaire dans lequel évoluent les entreprises, notamment en ce qui concerne la création du marché intérieur, et il doit contribuer, dans la mesure du possible, à la formulation des options stratégiques que les entreprises doivent connaître suffisamment à l'avance.

3.3.4.1. Les politiques de RDT au niveau national et communautaire doivent se fonder sur des instruments de prévision et d'information concernant les scénarios d'évolution de la technologie et de l'emploi, en développant de façon coordonnée et cohérente un «tableau de bord» d'échange préventif d'informations, tant sur le plan de l'emploi que sur celui de l'évaluation technologique, sur la base de systèmes en réseau à l'échelle européenne. Ces scénarios d'évolution de la technologie et de l'emploi doivent permettre aux acteurs de la

⁽¹⁾ Rapport de juin 1995, point IV.2 — Définition d'une stratégie.

recherche de formuler, par une approche «du bas vers le haut», leurs priorités d'action en termes de RDT, et de coordonner leurs activités dans le cadre de projets intégrés au niveau européen.

3.4. L'organisation des entreprises, notamment en ce qui concerne la production, la recherche et développement et la gestion des ressources humaines, a connu une évolution relativement lente. Plusieurs études considèrent que ces retards dans le processus d'innovation, au niveau de l'organisation des entreprises et du secteur public, permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'accélération du processus technologique ne s'est pas encore traduite par des augmentations substantielles de la productivité globale.

3.4.1. La nécessité d'augmenter la compétitivité et l'évolution des concepts de gestion doivent être exploitées pour amaigrir les structures de gestion, complexes et bureaucratiques, pour intégrer les processus de conception et d'exécution, pour rendre le cycle de la conception plus rapide, efficace et orienté en vue de faciliter l'organisation de la production et des services, pour éliminer les gaspillages, améliorer la qualité, raccourcir les délais de livraison et diminuer les coûts, pour rendre la production et les services plus flexibles et, de cette manière, mieux répondre aux modifications du marché qui devient de plus en plus global, pour établir des relations à long terme avec les fournisseurs et les clients et contribuer ainsi à l'accroissement de la qualité globale des réseaux d'entreprises.

3.4.2. L'effort consenti en matière de nouveaux équipements et en formation professionnelle technique, même s'il permet une meilleure capacité de réponse, ne produit pas d'effets équivalents et proportionnels à l'augmentation de la productivité globale, notamment quand l'investissement ne s'accompagne pas d'une modification en profondeur de l'organisation ni de la gestion.

3.4.3. Nombreuses sont les raisons qui peuvent conduire à l'échec des processus de transformation des organisations. Le processus de transformation doit être mené par un chef de file fort, capable d'imprimer un sentiment d'urgence qui motive les personnes; qui parte d'une analyse franche et réaliste d'aspects qu'il peut coûter d'admettre; qui encourage la coopération au sein d'un groupe suffisamment fort, en termes d'information, de connaissances, de réputation et de relations humaines; qui présente une vision d'avenir de l'organisation suffisamment motivante et cohérente et non un amalgame de projets confus et incompatibles; qui puisse convaincre les personnes de la possibilité de mutation et qui les mobilise autour de cet objectif, de manière à ce qu'elles acceptent certains sacrifices à court terme; qui utilise tous les canaux de communication possibles avec le personnel; qui permette de surmonter les obstacles au processus de transformation d'une manière qui soit socialement acceptable, qui planifie des améliorations tangibles sans crier victoire à chaque étape et qui ait conscience de la longueur du projet et, enfin, qui fasse entrer les changements dans la culture de l'organisation, comme partie intégrante du système de valeurs et de comportements de celle-ci.

3.5. Aussi bien les mutations dans l'organisation comme caractéristiques des nouvelles technologies que les nouvelles conditions de concurrence exigent de nouvelles relations de travail, dans le cadre desquelles les travailleurs ne se limitent pas à l'exécution de tâches qui leur sont attribuées, comme par le passé, et font preuve de plus d'initiative et de capacité de décision. La motivation et la participation de la main-d'œuvre sont également importantes pour qu'elle puisse utiliser pleinement les nouvelles technologies de manière créative et répondre avec rapidité et souplesse aux modifications du marché.

3.5.1. L'utilisation des nouvelles technologies en vue de renforcer le modèle «tayloriste» social, reléguant le travailleur dans des tâches parcellaires, subalternes et accomplies dans une routine préétablie est techniquement possible, et cela s'est fait dans de nombreuses entreprises. Toutefois, à long terme, cette approche ne permet pas d'exploiter pleinement les nouvelles conditions existantes. En outre, elle est en contradiction avec les efforts menés en termes de création d'emplois plus qualifiés.

3.5.2. Un autre modèle, tourné vers l'avenir, a déjà donné de meilleurs résultats: il est basé sur l'utilisation conjointe des innovations technologiques et organisationnelles, dans le cadre duquel le travailleur peut combiner connaissances techniques et calcul économique et non seulement dispose d'une polyvalence horizontale accrue, mais effectue également des tâches relevant d'une polyvalence verticale (diagnostic, entretien et réparation des machines, par exemple) et possède des compétences en termes de programmation.

3.5.3. Théoriquement, il existe plusieurs manières de déterminer les caractéristiques du modèle dans chaque entreprise ou service et d'établir les règles de la nouvelle organisation du travail, mais celle qui correspond le mieux au modèle social européen est celle de la consultation, de la concertation et de la négociation avec les représentants des travailleurs. Grâce au dialogue social aux différents niveaux, il est possible de vaincre les résistances au changement, de créer des perspectives de rechange et de lier le processus de formation au processus de mutation de l'organisation et de la gestion.

3.6. L'accélération de la dynamique technologie-croissance-emploi risque d'accroître l'exclusion sociale et régionale. Il faut donc mener des politiques actives de soutien aux travailleurs peu qualifiés et aux jeunes à la recherche du premier emploi, ceux-ci étant les types économiques les plus vulnérables et les plus susceptibles d'être touchés par le chômage de longue durée.

3.6.1. La lutte contre l'exclusion s'impose plus encore dans les régions défavorisées, dont la marginalité géographique est aggravée par la carence de structures et infrastructures reliées en réseau au reste de l'Union européenne et par des retards technologiques beaucoup plus prononcés que les retards économiques. Le développement technologique doit donc englober plusieurs niveaux — communautaire, national et

régional — qui développent, outre les technologies de pointe, les technologies de diffusion horizontale, afin de favoriser également le développement des secteurs industriels au contenu technologique moins élevé mais qui nécessitent des procédés de production avancés pour faire face à la concurrence internationale

croissante. Dans un souci de cohérence avec les priorités de cohésion économique et sociale de l'UE, il est souhaitable de procéder à une intervention conjointe et coordonnée de la politique de RDT communautaire et des actions des Fonds structurels, afin de garantir la plus grande interopérabilité possible.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins» et
- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine»

(97/C 66/21)

Le 17 octobre 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.

Le Comité a chargé M. Strasser, en tant que rapporteur général, de préparer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa 340^e session plénière des 27 et 28 novembre 1996 (séance du 27 novembre 1996), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 95 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. Raisons d'approfondir les dispositions en vigueur

1.1.1. Sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, mais aussi dans plusieurs pays tiers, traditionnellement acheteurs de viande bovine européenne, est apparue une crise de confiance généralisée quant à la sécurité de la viande bovine européenne et de ses produits dérivés.

1.1.1.1. Cette situation a conduit à des baisses des ventes parfois considérables dans pratiquement tous les États membres ainsi qu'à une chute des prix qui ont fortement affecté financièrement les exploitations agricoles dans l'Union européenne ainsi que le commerce de viande et de bétail au sein de l'Union européenne et dans les pays tiers.

1.1.1.2. L'identification souvent insuffisante, voire inexistante, de la provenance et l'absence d'autres informations permettant de tirer des conclusions sur la

qualité ont encore renforcé l'insécurité et la baisse de la consommation. Sur un produit aussi sensible que la viande, on s'aperçoit que la notion de «qualité» doit être élargie et englober plusieurs éléments d'identification. Les consommateurs européens veulent en fin de compte savoir ce qu'ils achètent.

1.1.2. Il est de la plus haute importance d'éviter, grâce à une réglementation rapide et surtout claire de l'identification de la viande et des produits dérivés, que le reproche de «défaillance» continue à être adressé à la politique agricole commune de l'Union européenne. L'ensemble des dispositions concernant le secteur bovin sera remis en question si, simultanément, la demande de produits sûrs n'est pas satisfaite.

1.1.2.1. Les éleveurs de bovins de l'Union européenne produisent de la viande répondant aux plus hauts critères de qualité au niveau mondial, tant en ce qui concerne le caractère naturel de la production que les caractéristiques qualitatives de la viande bovine. Cette qualité doit être étayée par un étiquetage de la viande bovine clair et compréhensible.

1.1.2.2. Au-delà des problèmes actuels, il existe une multitude d'exigences relatives à la sécurité dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'un nouveau système d'identification. Il faut par ailleurs tenir compte des traditions, ainsi que des formes de commercialisation et de vente de la viande de bœuf, très différentes d'un État membre à l'autre.

1.1.3. Il existe déjà de nombreuses réglementations communautaires relatives à l'étiquetage des produits alimentaires. Elles n'ont cependant été que peu ou mal appliquées pour la commercialisation de la viande. Les progrès nécessaires ne peuvent de toute évidence être obtenus que si une identification minimale obligatoire de la viande bovine est imposée par des dispositions réglementaires.

1.1.4. Aux yeux du Comité, la procédure proposée par la Commission n'est pas cohérente: dans le domaine de l'identification des animaux et du traçage, des changements très importants et en partie coûteux ont été proposés sur une base obligatoire alors que l'identification de la viande devrait fonctionner sur base volontaire. Les raisons de cette approche ne semblent pas probantes. Il est à craindre qu'avec cette procédure, l'objectif, en soi indiscutable, ne puisse pas être atteint.

1.1.5. Selon le Comité, il existe d'autres raisons pour lesquelles un système complet d'identification des bœufs et de la viande bovine est nécessaire. Le marché européen de la viande bovine se trouve depuis plusieurs années dans un fragile équilibre: la consommation de viande de bœuf dans l'Union européenne, comme baromètre du fonctionnement à long terme du marché, est depuis des années plutôt en recul. Pour des raisons liées au cycle du bœuf, en 1996 et dans les années à venir, il faut s'attendre de nouveau à une augmentation de la production.

1.1.6. Les obligations souscrites dans le cadre du GATT (cycle de l'Uruguay) comportent une réduction des restitutions ou des exportations subventionnées et constituent de plus en plus un facteur de limitation dans la régulation du marché. Les obligations bilatérales et unilatérales souscrites par l'Union européenne en matière d'importation de bovins vivants (veaux légers et lourds, bovins de montagne) et de viande bovine (bœuf de qualité élevée, viande de bœuf de transformation) constituent un élément important de la politique commerciale de l'Union européenne et aggravent encore les difficultés sur le marché du bétail de l'Union européenne.

Ce problème s'est considérablement aggravé en raison de la crise de l'ESB, sans responsabilité des éleveurs ni du secteur de la viande.

1.1.7. En contraste avec d'autres crises de confiance et de chute des ventes dans le secteur de la viande, en raison de la complexité de la crise de l'ESB et des facteurs insuffisamment connus de transmission à l'homme ainsi que de la couverture médiatique toujours négative, plusieurs prévisions annoncent une chute à moyen terme de la consommation normale de bœuf allant jusqu'à 15 % si aucune contre-mesure efficace n'est prise.

1.1.8. La consommation de la viande bovine ne pourra redevenir normale que grâce à une série de mesures:

- l'éradication radicale des causes de l'ESB,
- le retrait de tous les animaux suspects du marché,
- la poursuite et l'élargissement des programmes de recherche en cours,
- l'amélioration rapide de l'identification des bovins et de la viande bovine et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement:
 - identification sans failles des animaux;
 - traçabilité des animaux commercialisés;
 - utilisation de systèmes de déclaration sûrs pour la viande bovine dans le commerce de détail.

1.1.9. Le Comité reconnaît en principe les efforts de la Commission de soumettre deux propositions de règlements afin de créer dans un court laps de temps une base à l'échelle de l'Union européenne pour l'amélioration de l'identification du bétail et de l'étiquetage de la viande bovine et des produits dérivés.

1.2. Objectifs incontestés

1.2.1. Le Conseil des ministres de l'Agriculture s'est prononcé lors de sa réunion d'avril ainsi qu'en septembre 1996 pour l'introduction d'un système amélioré d'identification des bovins et de la viande bovine.

1.2.2. La Confédération européenne des syndicats, dans son avis en date du 7 juin 1996, a traité en détail les conséquences de la crise de l'ESB et exigé une série de mesures. La CES attache beaucoup d'importance à voir rétablie la confiance des consommateurs.

1.2.3. Le Comité économique et social a, dans son avis sur «Les multiples conséquences de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dans l'Union européenne»⁽¹⁾, préconisé l'introduction d'un «document spécifique» servant de base à une information claire et détaillée dans l'intérêt du consommateur. Selon l'avis du Comité, cela devrait s'accompagner d'actions de promotion, à l'initiative d'organisations de producteurs de viande, afin d'encourager la commercialisation de viandes clairement identifiées et classées, donnant ainsi aux consommateurs des garanties sur la qualité, l'origine et la valeur commerciale des produits.

2. Proposition de règlement du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins

2.1. Observations préliminaires

2.1.1. Il faut se féliciter de ce que l'harmonisation des dispositions relatives à l'identification des bovins soit

⁽¹⁾ JO n° C 295 du 7. 10. 1996.

poussée plus avant. Il ne fait aucun doute qu'un système global d'identification devra viser en premier lieu à atteindre un degré de sécurité suffisant pour ce qui est d'identifier les animaux vivants. Dans ce domaine, il conviendra toutefois de veiller à la simplicité de transposition des systèmes dans les différents États membres et de prendre en compte, le cas échéant, les systèmes d'identification existants. Afin d'assurer dès le début l'acceptation du système, il faut veiller à éviter de trop solliciter les éleveurs et marchands de bestiaux.

2.1.2. Eu égard à l'intensité des échanges commerciaux d'animaux vivants au sein du marché intérieur et avec les pays tiers, il apparaît nécessaire de procéder, pour ce qui est des documents d'accompagnement, à une harmonisation et à des améliorations au-delà des dispositions de la directive 92/102/CEE actuellement en vigueur.

2.1.3. Il y a lieu, en outre, de distinguer entre:

- d'une part, l'amélioration de l'enregistrement des animaux vivants et de l'identification de la viande bovine, qui ont l'appui du Comité et sont nécessaires pour restaurer durablement la confiance des consommateurs et mieux contrôler les épizooties;
- et, d'autre part, un accroissement inutile des frais administratifs et un renforcement des mesures de précaution dans le système intégré de gestion et de contrôle sans aucune utilité réelle pour l'identification de la viande.

2.2. Observations particulières

2.2.1. Le Comité salue le présent projet sous forme de règlement. Le Comité souligne toutefois qu'il comporte une nouveauté essentielle pour l'identification et l'enregistrement des animaux de ferme dans les exploitations agricoles par rapport aux dispositions contenues dans la directive 92/102/CEE. Cette procédure paraît cependant appropriée pour assurer au plus tôt la mise en œuvre rapide et homogène des dispositions préconisées.

2.2.2. Le règlement actuellement en vigueur constituant déjà une pièce importante du système intégré de gestion et de contrôle, le calendrier de mise en application de nouvelles dispositions doit être prévu de manière à permettre leur mise en œuvre dans chaque État membre de manière satisfaisante. Il faut également veiller d'entrée de jeu à ce que du point de vue des entreprises agricoles, le système envisagé soit simple à gérer et n'entraîne que des frais réduits par tête de bétail, de même qu'il faut tenir compte des aspects permettant d'éviter de faire souffrir les animaux lors de l'apposition de doubles marques auriculaires ou de placement d'implants électroniques.

2.2.3. Le Comité invite à employer, dans le règlement proposé, les mêmes concepts que dans la directive 90/102/CEE.

2.2.4. Le passage au système de la «double marque auriculaire» est justifié par le souci d'une identification

fiable et durable. Il convient toutefois d'assurer une transition souple, dans laquelle seuls les animaux nés après l'entrée en vigueur de ce règlement seront tenus de satisfaire à ses dispositions.

2.2.5. L'article 3 ne permet pas clairement de comprendre à quelles autres parties que la Commission et les autorités compétentes l'accès aux informations issues du système devrait être assuré. Si l'on veut regagner la confiance des consommateurs, il faut que les organisations de consommateurs en lesquelles ceux-ci placent leur confiance aient l'occasion (sans porter atteinte au principe de la protection des données) d'examiner les informations stockées dans le système. La notion «d'intérêt particulier» ne devrait pas être utilisée pour faire obstacle aux organisations de consommateurs.

2.2.6. L'instauration d'un passeport obligatoire pour chaque animal et la mise en place d'une base de données informatisée, comme le prévoit l'article 3, constituent une avancée importante pour permettre de retracer l'itinéraire suivi par les animaux.

2.2.6.1. Il doit être possible à tout moment de retracer l'itinéraire d'un animal. Concernant l'article 5, paragraphe 3, du règlement, le Comité estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire:

- d'informer sur-le-champ la base de données centrale de tous les «mouvements» d'un animal, ni de rendre ces informations directement disponibles, ni de tenir à jour une liste complète de tous les mouvements depuis l'exploitation de naissance;
- si ces informations peuvent être trouvées à tout moment dans le passeport individuel.

Il conviendrait donc de vérifier si, dans le souci de réduire les frais administratifs, il n'est pas également possible d'atteindre l'objectif recherché en inscrivant tout mouvement des animaux après la naissance, uniquement dans le passeport individuel et en ne signalant ensuite à la base de données centrale que l'abattage de l'animal ou son transport vers un autre État membre ou un pays tiers.

2.2.7. L'identification d'un animal effectuée comme actuellement dans les 30 jours, ou avant sa première mise en circulation, devrait suffire pour le système envisagé.

2.2.8. La délivrance par l'autorité compétente d'un passeport pour chaque animal, ainsi que le prévoit l'article 6, dans un délai de sept jours suivant la notification de la naissance par le détenteur posent des difficultés d'application dans la mesure où beaucoup de veaux sont en effet déjà mis sur le marché avant ce laps de temps.

Le détenteur devrait être autorisé à remplir lui-même le passeport individuel, sous le contrôle de l'autorité compétente. Les délais de notification à l'autorité compétente des informations visées à l'article 7 doivent être fixés de manière à tenir compte des exigences de leur transposition concrète.

3. Règlement sur l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine

3.1. Introduction

3.1.1. Le Comité appuie fondamentalement la proposition de règlement sur l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine. Les consommateurs exigent de plus en plus d'être informés non seulement sur la provenance de ces denrées mais également sur la manière dont les animaux concernés ont été élevés et nourris, ainsi que sur des points en corrélation avec l'environnement. Le Comité est d'avis que ce règlement permettra de faire droit au besoin d'information de nombreux consommateurs et contribuera de manière appréciable à restaurer leur confiance dans la viande bovine européenne.

3.1.2. Dans cette situation de crise, on a pu constater que partout où le consommateur pouvait avoir davantage confiance, grâce à des systèmes de labels comportant une identification régionale claire, les chutes des ventes étaient plus faibles que sur les autres marchés. Par ailleurs, là où une relation de confiance particulière existait déjà entre le consommateur et le boucher, en raison de conseils personnels particuliers et d'informations complètes sur la viande bovine, les baisses de consommation éventuelles ont pu être rapidement compensées.

3.1.3. Le Comité constate avec surprise et regret que le texte de la Commission ne fait pas obligation de préciser au moins la provenance de la viande bovine. Les propositions actuelles pour surmonter la crise, mais aussi les possibilités techniques permettent l'introduction d'un système obligatoire d'identification de la provenance. Seule l'introduction de l'identification obligatoire serait efficace dans le cadre des efforts visant l'amélioration de l'identification et de l'enregistrement des animaux vivants.

3.1.4. Il serait trop simple de dire que le consommateur seul, par sa possibilité d'acheter, décide de la mesure dans laquelle l'identification est effectivement mise en pratique. Le danger existe, en cas d'identification facultative, que la volonté des opérateurs du marché ne se trouve freinée en raison des coûts qui lui sont liés. Si on ne réussit pas à imposer une obligation, la restauration à long terme de la confiance n'est pas garantie.

3.1.5. Avec le document tel qu'il se présente, en raison de l'absence de système d'identification garantissant le lien entre l'animal et la carcasse, l'identification d'éléments qualitatifs tels que la provenance, l'alimentation, etc. aura tendance à reculer.

3.1.6. Dans ce contexte de départ, le Comité estime que la proposition de la Commission européenne à l'examen devrait s'orienter vers de nouveaux objectifs, à savoir:

— l'obligation générale d'identifier les carcasses;

— pour la viande bovine fraîche, l'identification obligatoire à chaque étape jusqu'au consommateur final.

3.1.6.1. Il faut privilégier des systèmes simples de mise en œuvre d'une identification obligatoire pour la viande fraîche, faciles à contrôler, n'entraînant pas de charges supplémentaires pour les acteurs économiques et permettant à tous les opérateurs du marché, et notamment aux bouchers, d'y participer sans contraintes importantes. Le Comité est favorable à une obligation généralisée d'identification des carcasses. Cela représenterait aussi un progrès tout à fait considérable pour une identification facultative des produits dérivés.

3.1.6.2. Cela prouverait également que pour la viande fraîche, une identification obligatoire est possible en cas de vente sur place sans grandes difficultés. Lors de la vente de viande et de morceaux non emballés, cette identification peut prendre d'autres formes que pour la viande emballée pour laquelle l'étiquetage ne doit pas poser de problèmes.

3.1.6.3. Le Comité estime que pour les produits à base de viande bovine, l'identification pourrait être facultative. Une obligation d'identification des carcasses constituerait une condition préalable importante pour une identification facultative des produits dérivés.

3.1.6.4. Il est nécessaire, pour que le consommateur ait confiance dans un tel système, que des contrôles soient effectués par sondage par les autorités ou d'autres instances indépendantes de contrôle.

3.1.6.5. Le Comité estime que pour la viande fraîche, on devrait se limiter, pour faire accepter le système, à quelques informations importantes:

- le pays d'origine et le pays de provenance ainsi que l'identité de l'animal;
- la catégorie (bœuf, veau femelle, etc.);
- l'abattoir.

3.1.6.6. En outre, l'utilisation d'éléments d'identification supplémentaires facultatifs doit être possible; on pense avant tout aux systèmes de labels (par exemple, garantie de provenance régionale pour des races du terroir ou «appellation d'origine contrôlée») et à d'autres indications au sens de l'article 5 de la proposition de la Commission (par exemple méthodes d'alimentation, engraisés en pâture, etc.).

3.1.7. L'approche souple retenue quant à l'importance de l'identification, qui permet de s'adapter aux besoins spécifiques des différents États membres et contribue à rendre plus objective l'information sur la viande bovine, de même que la spécification (ou mieux, l'autorisation) par les autorités nationales compétentes, devraient être conservés.

3.1.8. L'incorporation des importations en provenance de pays tiers constitue un principe important que le Comité juge positif.

3.2. Observations particulières

3.2.1. Il est de la plus haute importance de définir exactement le terme d'«étiquetage». L'article premier parle d'«étiqueter de la viande bovine ou des produits à base de viande bovine de façon détaillée»; l'article 2 étend le concept d'«étiquette» aux «informations fournies au consommateur sur le point de vente». Il est demandé que le concept d'«étiquetage» soit clairement défini.

3.2.1.1. Le Comité part du principe que conformément à la directive régissant l'étiquetage des produits alimentaires (79/112/CE), c'est la définition la plus large qui prime: par le terme «étiquetage», selon le Comité, il faut comprendre l'annonce d'un certain produit, l'apposition du prix et d'indications sur le lieu de vente au sens de la directive 84/450/CEE relative au rapprochement des dispositions sur la publicité trompeuse.

3.2.2. Dans le cadre des modalités d'application, il y aurait lieu de clarifier dans quelle mesure les dispositions mentionnées sous l'article 3, premier paragraphe, deuxième tiret, et destinées à garantir l'exactitude des

informations fournies doivent être suivies en matière de spécification par les autorités compétentes. Il est important d'appliquer rigoureusement le système d'étiquetage sans que cela entraîne des frais supplémentaires inutiles. Il est également très important que les moyens disponibles dans ce domaine soient utilisés pour l'essentiel à des contrôles par sondages afin de vérifier la véracité des affirmations des commerçants.

3.2.3. Dans tous les cas, le Comité considère que les systèmes d'identification de provenance doivent être nécessairement supervisés par un organisme de contrôle indépendant agréé par l'État.

3.2.4. En dehors des caractéristiques d'identification énumérées dans cet article, il faudrait également prévoir la possibilité d'autoriser certaines marques ou labels combinant plusieurs des qualités énumérées.

3.2.5. Pour prévenir les abus et les fraudes au détriment des consommateurs, les sanctions mentionnées par l'article 7 (retrait de l'agrément ou imposition de conditions supplémentaires) devraient pouvoir être complétées au niveau national par des mesures efficaces, en particulier pour ce qui est de la partie obligatoire de l'identification.

Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS
