

<u>Numéro d'information</u>	<u>Sommaire</u>	<u>Page</u>
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997	
98/C 19/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif à la prévention des blessures dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»	1
98/C 19/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif aux maladies rares dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»	4
98/C 19/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif aux maladies liées à la pollution, dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»	6
98/C 19/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 93/6/CEE du Conseil sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit»	9
98/C 19/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux documents d'immatriculation des véhicules à moteur et leurs remorques»	17
98/C 19/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil instaurant une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires»	20

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
98/C 19/07	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: "Intermodalité et transport intermodal de marchandises dans l'Union européenne — Une logique de systèmes pour le transport de marchandises — Stratégies et actions visant à promouvoir l'efficacité, les services et le développement durable"»	25
98/C 19/08	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission concernant la consultation à propos du Livre vert sur une politique de numérotation dans le domaine des télécommunications en Europe»	28
98/C 19/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant un programme pluriannuel pour la promotion des sources d'énergie renouvelables dans la Communauté — <i>Altener II</i> »	32
98/C 19/10	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — Vue globale de la politique et des actions énergétiques»	37
98/C 19/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de recommandation du Conseil concernant la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur»	39
98/C 19/12	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Conseil relative à l'extension au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs», et — la «Proposition de directive du Conseil étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES»	44
98/C 19/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant deuxième modification du règlement (CEE) n° 1360/90 portant création d'une Fondation européenne pour la formation»	45
98/C 19/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action visant à améliorer les systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur (Programme <i>Fiscalis</i>)»	48
98/C 19/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3330/91 du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres»	49
98/C 19/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3330/91 du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres, en ce qui concerne la nomenclature des produits»	52
98/C 19/17	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (comité de la taxe sur la valeur ajoutée)»	56

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
98/C 19/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises»	60
98/C 19/19	Avis du Comité économique et social sur — le «Livres vert de la Commission “Principes généraux de la législation alimentaire dans l’Union européenne”» et sur — la «Communication de la Commission “Santé des consommateurs et sûreté alimentaire”»	61
98/C 19/20	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant les règles générales complémentaires de l’organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne le lait de consommation»	70
98/C 19/21	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de Règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche»	71
98/C 19/22	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: “Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique”»	72
98/C 19/23	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: “Changement climatique — Définir une approche communautaire en vue de la Conférence de Kyoto”»	85
98/C 19/24	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 dimension énergétique du changement climatique”»	87
98/C 19/25	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques»	91
98/C 19/26	Avis du Comité économique et social sur «Le marché unique et la protection de l’environnement: cohérence ou conflit (Observatoire du marché unique)» . . .	95
98/C 19/27	Avis du Comité économique et social sur «L’élargissement de l’Union européenne»	102
98/C 19/28	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: “Proposition de lignes directrices pour les politiques de l’emploi des États membres en 1998”»	108
98/C 19/29	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée “Agenda 2000”»	111
98/C 19/30	Avis du Comité économique et social sur le «Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les mesures communautaires affectant le tourisme (1995/1996)»	116
98/C 19/31	Avis du Comité économique et social sur le «Rapport de la Commission sur l’accès à la formation continue dans l’Union»	120
98/C 19/32	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant les statistiques conjoncturelles»	125
98/C 19/33	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/96, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes»	126

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif à la prévention des blessures dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»⁽¹⁾

(98/C 19/01)

Le 6 juin 1997, conformément à l'article 129 (4) du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé 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 des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 1997 (rapporteur: Mlle Maddocks; corapporteurs: M. Linssen et Mme Wahrolin).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 75 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La communication de la Commission sur le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique⁽²⁾ a établi des critères qui doivent servir à déterminer les domaines prioritaires pour les futurs programmes d'action communautaire. Elle a également identifié et annoncé plusieurs de ces domaines, notamment la prévention des blessures, les maladies liées à la pollution et les maladies rares. La Commission vient d'adopter des programmes appropriés dans ces trois domaines.

1.1.1. La présente proposition de programme d'action relatif à la prévention des blessures (1999-2003) se fonde sur l'article 129 du Traité, et notamment sur le principe de la compétence partagée entre la Communauté et les États membres.

1.1.2. Le programme répond à la demande expresse du Parlement européen et du Conseil⁽³⁾, et vise à promouvoir la santé publique en contribuant à des actions réduisant la fréquence des blessures, en favorisant une diffusion et une application plus efficaces des techniques de prévention dont la valeur est largement reconnue par les experts et en participant au renforcement de la capacité générale des organismes de santé publique à mettre sur pied des actions efficaces de prévention des blessures.

1.2. La notion de blessure est fort vaste et couvre en principe toutes sortes de lésions résultant de causes extérieures (par opposition aux maladies); dans la CE, les blessures constituent la première cause de décès entre 1 et 34 ans et chez les plus de 75 ans.

⁽¹⁾ JO C 202 du 2. 7. 1997, p. 20.

⁽²⁾ Doc. COM(93) 559 final du 24 novembre 1993 — Avis du CES: JO C 388 du 31. 12. 1994.

⁽³⁾ Résolution du Parlement européen du 19 novembre 1993: JO C 329 du 6. 12. 1993 — Résolution du Conseil du 27 mai 1993: JO C 174 du 25. 6. 1993.

1.3. La proposition de la Commission vise un petit nombre de domaines clés à l'intérieur du domaine plus vaste que recouvre la notion de blessure. Ils sont choisis sur la base des critères suivants:

- ils sont une cause importante de blessures et de décès évitables;
- ils ne font pas encore l'objet d'une action communautaire;
- ils doivent permettre une intervention dotée d'un rapport coût-efficacité favorable;
- ils produiraient une valeur ajoutée communautaire en rassemblant et en complétant les travaux effectués au niveau national et aux niveaux inférieurs.

1.3.1. Les domaines visés sont:

- les accidents domestiques et de loisirs survenant aux enfants, aux jeunes adultes et aux personnes âgées;
- les accidents survenant aux enfants en milieu scolaire;
- le suicide et les formes moins graves d'atteinte à soi-même (parfois dénommée parasuicide);
- la capacité de prévention des blessures.

1.4. Les mesures d'encouragement proposées sont doubles:

- soutien au partage et au développement partagé des connaissances, en particulier dans la sélection des interventions et l'épidémiologie des blessures;
- encouragement de l'amélioration de la qualité des données concernant les blessures, vitales pour déterminer quelles situations, quels produits, quels comportements et quels lieux sont dangereux.

1.5. Les moyens adaptés à la réalisation de ce programme au niveau communautaire sont:

- l'encouragement et l'aide à la création de réseaux;
- la diffusion de l'information sur les campagnes de prévention;
- l'amélioration de la qualité des données;
- le soutien aux enquêtes et aux recherches techniques sur les facteurs de risque;
- l'aide à la coordination des politiques et des programmes entre les États membres;
- l'ajout d'une valeur en matière de santé publique à d'autres programmes communautaires.

1.6. Une évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre du programme sera fournie au travers de deux rapports: un rapport d'évaluation au cours de la troisième année et un rapport final sur la mise en œuvre

du programme. Ces rapports comprendront aussi bien les informations relatives au financement communautaire dans les différents domaines d'action que les résultats des évaluations.

1.7. Le cadre financier de la mise en œuvre du programme pour l'année 1999 est fixé à 1,3 million d'écus, selon les perspectives financières actuelles. Le coût des quatre dernières années (2000-2003) sera arrêté après établissement des perspectives financières futures de la Communauté.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social félicite la Commission pour ses dernières propositions en faveur de programmes d'action dans le contexte de la communication sur le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique. Ces programmes traduisent la volonté d'une approche plus horizontale dans la politique de santé publique, qui associe la promotion de la santé à tous les aspects du cadre de vie. Cette approche avait été défendue par le Comité dans son avis sur la communication citée plus haut⁽¹⁾.

2.2. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à promouvoir la santé via la prévention des blessures. Il observe également avec satisfaction que le nouvel Article 129(1) du Traité fait référence de manière plus spécifique à cette sorte d'action, puisqu'il stipule que «L'action de la Communauté ... porte sur ... la prévention ... des causes de danger pour la santé humaine».

2.3. Le Comité est particulièrement satisfait de voir la Commission procéder à une analyse plus approfondie de la situation sanitaire de groupes d'âges (enfants, jeunes, personnes âgées) et d'environnements spécifiques (domestique, scolaire), telle que la reflète l'actuelle proposition. Cette analyse répond à la «nouvelle approche» de la politique de santé publique suggérée par le Comité dans le cadre de la communication dans le domaine de la santé publique⁽²⁾.

2.4. La présente proposition vise à faciliter le partage des connaissances techniques et non techniques liées à la prévention des blessures au niveau des États membres et de la Communauté. Cet objectif reflète les principes de l'avis émis par le Comité sur la communication susmentionnée⁽²⁾, qui insistait sur la nécessité d'engager toutes les parties concernées, d'assurer une base scientifique et technique plus solide et d'éviter que les efforts déployés en matière de politique de santé ne fassent

⁽¹⁾ Cf. point 6 de l'avis: JO C 388 du 31. 12. 1994.

⁽²⁾ Cf. point 7 de l'avis: JO C 388 du 31. 12. 1994.

double emploi. Il conviendrait que cet engagement soit garanti dès les premières étapes.

2.4.1. Le Comité souligne l'importance du rôle incombant aux organismes volontaires qui peuvent apporter une expérience reconnue et précieuse dans ce domaine.

3. Observations particulières

3.1. Article 3: Budget. D'une part, le Comité comprend les raisons du budget relativement modeste — 1,3 mécu — affecté à la mise en œuvre du programme d'action. D'autre part, la Commission fait état d'indications fiables concernant le rapport coût-efficacité des mesures proposées⁽¹⁾. C'est pourquoi, étant donné que les fonds ne sont fixés que jusqu'en 1999, le Comité considère qu'il est délicat de garantir d'emblée la continuité du programme jusqu'à l'an 2003, terme de la période d'action proposée.

3.2. Article 4: Cohérence et complémentarité. Le Comité estime essentiel que soient garanties la cohérence et la complémentarité avec d'autres programmes communautaires concernés, notamment en ce qui concerne:

3.2.1. Le système EHLASS — Les données sur les accidents domestiques et de loisirs sont recueillies depuis 1986 dans le cadre du système EHLASS⁽²⁾. Ces informations ont servi, entre autres, pour des campagnes de prévention, lors de négociations avec le secteur industriel visant à modifier des produits, ainsi qu'à l'introduction de normes et de réglementations.

3.2.1.1. Le Comité est conscient que les services concernés de la Commission viennent seulement d'achever un rapport final sur la mise en œuvre et sur l'efficacité du système EHLASS, susceptible de servir de base à une reconduction du système au-delà de sa date d'expiration actuelle, prévue pour la fin de 1997⁽³⁾.

3.2.1.2. Le Comité estime que le programme d'action sur la prévention des blessures ne peut fonctionner sans le système EHLASS et demande la reconduction de celui-ci.

3.2.1.3. De même il est vital, aux yeux du Comité, ainsi qu'il l'a exprimé dans des avis sur la question⁽⁴⁾, d'améliorer le système, ce que souligne également la présente proposition de la Commission à l'examen. Dans ce contexte, le Comité estime que la Commission devrait définir des lignes d'orientation concernant les méthodes à suivre pour la collecte des données afin d'assurer la comparabilité des informations entre les États membres.

3.2.1.4. Ainsi, le système EHLASS pourrait encore améliorer son rapport coût-efficacité et apporter au niveau communautaire la valeur ajoutée nécessaire à l'information concernant les accidents domestiques et de loisirs. Une fois que des données de qualité et fiables seront disponibles, il sera possible de fixer les objectifs quantitatifs de réduction des blessures, qui tiennent une place fondamentale, aux yeux du Comité, dans la réalisation des objectifs du programme d'action proposé.

3.2.2. La sécurité des produits — Le Comité a également le sentiment, toujours en accord avec les commentaires sur le système EHLASS, qu'un lien réciproque ferme doit être établi entre la prévention des blessures et la directive 92/59/CEE sur la sécurité générale des produits⁽⁵⁾. À ce sujet, il approuve les mesures proposées (notamment dans le domaine de la capacité de prévention des blessures) destinées à ajouter une valeur en matière de santé publique aux politiques de prévention des blessures telles que la directive susmentionnée.

3.2.3. Le Comité accueille favorablement les modifications de l'article 129 du Traité visant à assurer un degré élevé de protection de la santé humaine dans la définition et dans la mise en œuvre de toutes les politiques et activités de la Communauté.

3.2.4. La surveillance de la santé — Les «accidents domestiques» constituent un des domaines où des indicateurs de santé pourraient être fixés en vertu d'un programme d'action communautaire futur sur la surveillance de la santé⁽⁶⁾. Il est par conséquent vital, selon le Comité, d'éviter tout double emploi ou empiètement entre ce programme et celui qui est proposé, si l'on souhaite parvenir à une interaction efficace des deux.

3.3. Article 5: Comité. Le Comité estime que les opinions des différents partenaires et milieux socioéconomiques concernés par la prévention des blessures devraient être pris en considération par les États membres lors des nominations au comité consultatif qui assistera la Commission en ce qui concerne les critères et les

⁽¹⁾ Cf. paragraphe 4, point I(4), doc. COM(97) 178 final, Communication de la Commission concernant un programme d'action communautaire relatif à la prévention des blessures dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique.

⁽²⁾ Décision du Conseil 86/138/CEE: JO L 109 du 26. 4. 1986. Décision du Conseil 93/683/CEE: JO L 319 du 21. 12. 1993 — Avis du CES: JO C 201 du 26. 7. 1993. Décision 30922/94/CE du Parlement européen et du Conseil: JO L 331 du 21. 12. 1994 — Avis du CES: JO C 195 du 18. 7. 1994.

⁽³⁾ Décision 30922/94/CE du Parlement européen et du Conseil: JO L 331 du 21. 12. 1994 — Avis du CES: JO C 195 du 18. 7. 1994.

⁽⁴⁾ JO C 201 du 26. 7. 1993 et JO C 195 du 18. 7. 1994.

⁽⁵⁾ JO L 228 du 11. 8. 1992 — Avis du CES: JO C 75 du 26. 3. 1990.

⁽⁶⁾ Proposition: JO C 338 du 16. 12. 1995 — Avis du CES: JO C 174 du 17. 6. 1996.

procédures de sélection et de financement des projets dans le cadre du programme ainsi que la procédure d'évaluation.

3.4. Article 7: Suivi et évaluation. Le Comité note avec satisfaction qu'il recevra copie des rapports d'évaluation et de mise en œuvre.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif aux maladies rares dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»⁽¹⁾

(98/C 19/02)

Le 27 juin 1997, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 129 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 adopté son avis le 7 octobre 1997 (rapporteur: M. Fuchs, corapporteurs: M. Lemmetty et M. Linssen).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le programme d'action quinquennal (1999-2003) proposé, qui se fonde sur l'article 129 du Traité et qui s'accompagne d'une communication explicative, vise à traiter la question des maladies rares dans la Communauté en complétant les travaux actuellement en cours dans les États membres. Le problème des maladies rares qui, à la différence de ce qui se passe aux États-Unis, n'a toujours pas été abordé de façon systématique dans la plupart des États membres, a déjà été défini comme l'un des huit domaines prioritaires de l'action communautaire dans la communication de la Commission de 1993 concernant le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique⁽²⁾.

1.2. En réponse à cette communication, le Comité économique et social⁽³⁾ comme le Parlement européen⁽⁴⁾

ont apporté leur soutien à l'idée d'un programme d'action relatif aux maladies rares. En outre, le Conseil a invité la Commission à faire l'inventaire des connaissances et de l'expérience disponibles sur les maladies rares et à examiner la situation des médicaments orphelins dans la Communauté⁽⁵⁾.

1.3. Afin de répondre aux problèmes des maladies rares, la Commission propose une série d'actions spécifiques sous les trois rubriques suivantes: i) actions pour fournir une meilleure information sur les différents aspects des maladies rares (par exemple création d'une base de données européenne des maladies rares); ii) actions de soutien aux groupes d'assistance aux patients et à leur famille (par exemple création de ces groupes et leur collaboration); iii) actions relatives au traitement des clusters de maladies rares (par exemple contrôle des maladies rares et création d'équipes de réaction à ces clusters).

⁽¹⁾ JO C 203 du 3. 7. 1997, p. 6.

⁽²⁾ Doc. COM(93) 559 final.

⁽³⁾ Cf. avis du 6. 7. 1994 — JO C 388 du 31. 12. 1994.

⁽⁴⁾ Cf. résolution A4-0311/95 sur le programme d'action sociale à moyen terme 1995-1997 — JO C 32 du 5. 2. 1996.

⁽⁵⁾ Cf. résolution du 20. 12. 1995 — JO C 350 du 30. 12. 1995.

1.4. Deux méthodes seront employées pour mettre en œuvre ces actions: i) le soutien aux projets réalisés dans les États membres et au niveau communautaire et ii) le financement d'actions spécifiques supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs du programme. La Commission sera assistée dans sa tâche par un comité consultatif composé de représentants de chacun des États membres.

1.5. Comme pour les deux autres programmes d'action dans le domaine de la santé publique proposés récemment par la Commission (concernant respectivement la prévention des blessures et les maladies liées à la pollution), la contribution communautaire prévue pour le (co-)financement des actions au cours de la première année (1999) se monte à 1,3 mécu, tandis que le cadre financier pour les quatre dernières années sera déterminé après l'établissement des futures perspectives financières.

1.6. Parallèlement au programme d'action proposé, le quatrième programme cadre pour la recherche et le développement technologique (1994-1998) couvre les activités de recherche sur le développement des médicaments orphelins et sur les maladies rares. En outre, la Commission prépare actuellement une réglementation visant à fixer une procédure de désignation de produits pharmaceutiques comme médicaments orphelins et à prévoir des incitations à la recherche, au développement et à la commercialisation de tels produits.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement le programme d'action comme un pas en faveur d'une approche plus systématique du problème des maladies rares dans la Communauté. Il doute cependant sérieusement que les dispositions budgétaires envisagées soient suffisantes pour atteindre les objectifs du programme.

2.2. Pour que beaucoup des actions proposées (par exemple le suivi des tendances à long terme) aient une efficacité maximale, il est important d'assurer la continuité du programme, même au-delà de l'année 2003.

2.3. Si le Comité s'accorde avec la Commission pour dire que les initiatives communautaires relatives aux maladies rares peuvent se révéler extrêmement bénéfiques, il aimerait souligner dans le même temps la nécessité d'une action supplémentaire et d'une coordination au niveau des États membres.

3. Observations spécifiques

3.1. Le Comité accorde une grande importance à la définition des «maladies rares». Il convient de la difficulté de trouver une définition appropriée et accepte que soient pris en compte autant les aspects quantitatifs que les aspects qualitatifs. Le Comité considère que la limite

de prévalence proposée par la Commission («maladies dont la prévalence (...) communautaire (...) est inférieure à 5 pour 10 000») est adéquate même s'il est conscient que les États-Unis d'Amérique ont fixé un critère de prévalence moins restrictif.

3.1.1. La Commission devrait s'assurer que la définition utilisée dans le programme d'action concorde avec celle utilisée dans la réglementation prévue sur les produits pharmaceutiques orphelins.

3.2. Le Comité a de sérieuses inquiétudes quant aux dispositions budgétaires du programme. Tout d'abord, la contribution communautaire proposée pour la réalisation du programme au cours de la première année est si faible que seules quelques-unes des actions proposées pourront être financées et même dans ce cas très modestement. Ensuite, le fait que les fonds pour les quatre années finales et donc la continuité du programme ne sont garantis en aucune manière doit être considéré comme une faiblesse majeure.

3.2.1. C'est pourquoi, dans l'intérêt du programme, le CES considère qu'il est essentiel que la contribution de la Communauté pour 1999 soit augmentée substantiellement et que les autorités budgétaires garantissent ensuite sa continuité à ce niveau supérieur de financement après 1999.

3.3. Le Comité est largement d'accord avec le choix des trois objectifs spécifiques du programme et avec les actions concrètes proposées pour chacun d'eux.

3.3.1. Pour ce qui concerne les actions d'information communautaire, le Comité suggérerait de prévoir la possibilité de consulter via Internet la base de données européenne des maladies rares proposée. En outre, il conviendrait d'établir une distinction plus claire entre les «réseaux» auxquels il est fait référence dans la deuxième action sous le premier objectif et la «collaboration et l'établissement de réseaux entre les groupes» mentionnés dans la seconde action sous le deuxième objectif.

3.3.2. Le Comité a le sentiment qu'Internet («news-groups» et «chatgroups») peut également jouer un rôle très utile pour favoriser les contacts entre les patients et les professionnels, étant donné que la plupart du temps, les personnes souffrant de la même maladie rare vivent isolées les unes des autres.

3.3.3. Pour ce qui concerne le traitement des clusters de maladies rares, le Comité estime qu'avant d'établir des équipes de réaction («task-forces»), il faudrait arriver à se mettre d'accord fondamentalement sur la manière de réagir lors de l'apparition de tels clusters. Le Comité indique que le «Center for Disease Control» (Centre de contrôle des maladies) par exemple a élaboré des lignes directrices pratiques à cet égard. Ces lignes directrices devraient être différenciées selon les maladies parce que la manière dont il faut les traiter varie manifestement beaucoup (par exemple recherche des agents infectieux, des facteurs cancérogènes, des facteurs favorisant l'apparition de maladies génétiques).

3.3.3.1. À cet égard, le Comité souligne en outre l'importance de systèmes de contrôle des maladies rares afin de mettre en évidence les tendances de l'époque et la prévalence régionale. Comme il faut la plupart du temps attendre dix ans avant qu'une tendance ne se dessine, il serait judicieux, selon le CES, de garantir la continuité du programme d'action proposé même après 2003.

3.4. Il va sans dire que la Commission devrait garantir la cohérence et la complémentarité de toutes les initiatives communautaires relatives aux maladies rares.

C'est particulièrement vrai pour le programme d'action proposé, les activités de recherche présentes et à venir sur ces maladies et la réglementation envisagée sur les produits pharmaceutiques orphelins (pour lesquels la recherche, le développement et le marketing doivent se faire en étroite coordination).

3.5. Le Comité note avec satisfaction que la Commission envisage comme partie intégrante du programme le renforcement de la coopération avec les organisations internationales compétentes et les pays tiers, qui devraient inclure le Japon et les États-Unis.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif aux maladies liées à la pollution, dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique»⁽¹⁾

(98/C 19/03)

Le 27 juin 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 129 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 adopté son avis le 7 octobre 1997 (rapporteur: M. Lemmetty, corapporteurs: MM. Fuchs et Linssen).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 106 votes pour et 3 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. La Commission a présenté une communication concernant un programme d'action communautaire relatif aux maladies liées à la pollution dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique. La communication est accompagnée d'une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire 1999-2003 relatif aux maladies liées à la pollution, dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique.

1.2. Le programme d'action est basé sur les articles 3(o) et 129 du Traité instituant la Communauté européenne qui a érigé en priorité la protection de la

santé humaine. Dans sa communication du 24 novembre 1993 concernant le cadre d'action dans le domaine de la santé publique⁽²⁾, la Commission a défini un cadre pour l'action future au niveau communautaire en vue d'atteindre ces objectifs.

1.2.1. À la suite de cette communication, la Commission a aussi récemment adopté des programmes d'action sur la prévention des blessures et les maladies rares.

1.3. Le Comité économique et social a souligné le lien entre la pollution de l'environnement et la santé à de nombreuses reprises dans le passé. Dans son avis

⁽¹⁾ JO C 214 du 16. 7. 1997, p. 7.

⁽²⁾ Doc. COM(93) 559 final, 24 novembre 1993.

du 6 juillet 1994 sur la communication cadre de la Commission concernant la santé publique⁽¹⁾, le Comité pressait la Commission d'adopter une approche large du sujet et soulignait l'importance de l'environnement pour la promotion de la santé.

1.4. Les présentes communication et proposition concernant un programme d'action traitent essentiellement de problèmes de santé causés par la pollution de l'environnement. La pollution se trouve à la source de nombreux problèmes de morbidité et de mortalité dans la Communauté européenne; parmi les exemples cités par la Commission figurent les maladies respiratoires, les allergies, les cancers, les maladies cardio-vasculaires et les maladies infectieuses, les troubles nerveux et les déficiences immunologiques.

1.4.1. Les allergies comptent parmi les affections chroniques les plus répandues, affectant jusqu'à un tiers de la population dans les pays développés et la prévalence est en augmentation⁽²⁾. Il faut toutefois souligner que lorsque la proposition de la Commission se réfère aux «allergies», elle désigne la plupart du temps les allergies respiratoires (c'est-à-dire qu'elle ne traite pas des allergies alimentaires, ni des allergies causées par le contact avec la peau).

1.5. La prévention des maladies liées à la pollution se compose de trois éléments: tout d'abord, réduire les émissions de polluants en agissant à la source, ensuite, chercher à limiter l'exposition des gens à ces polluants, et enfin, limiter les effets sur les personnes qui y sont exposées.

1.6. Bien que des données sur les maladies liées à la pollution existent au niveau communautaire et dans les États membres, les données au niveau communautaire ne fournissent pas une image claire de la relation entre pollution de l'environnement et mauvaise santé.

1.7. La Commission donne des informations générales sur des activités menées dans les États membres et au niveau communautaire pour traiter le problème des maladies liées à la pollution.

1.8. Au vu des considérations précédentes, et en tenant compte des actions entreprises dans ce domaine dans les autres pays ainsi que des ressources limitées disponibles, la Commission propose les critères de sélection suivants afin de sélectionner les domaines prioritaires de ce programme:

— la maladie ne fait pas l'objet d'actions de santé publique entreprises dans le cadre d'autres programmes communautaires;

— il existe des éléments indiquant que les niveaux actuels d'exposition aux polluants représentent un risque pour la santé; en outre, la population exposée est considérable;

— la maladie est responsable d'une morbidité et/ou d'une mortalité considérable dans la Communauté et/ou il existe des éléments indiquant que sa prévalence est en forte hausse;

— les actions de la Communauté produisent une valeur ajoutée par rapport aux activités menées par les États membres.

1.9. Par l'application de ces critères, la Commission définit les maladies liées à la pollution atmosphérique, essentiellement les maladies respiratoires et les allergies, comme domaines prioritaires pour le programme proposé.

2. Programme d'action communautaire 1999-2003 relatif aux maladies liées à la pollution

2.1. La Commission propose un programme d'action quinquennal essentiellement axé sur la prévention de l'asthme et d'autres maladies respiratoires et allergies.

2.2. Le programme sera mis en œuvre en augmentant le niveau d'information sur les maladies liées à la pollution, en améliorant la perception et la gestion des risques quant aux maladies liées à la pollution et en soutenant des mesures visant à la prévention des maladies couvertes par le programme.

2.3. La proposition prévoit la consultation des États membres, des organisations internationales et de pays tiers. En outre, ce programme sera soumis à une évaluation permanente et des rapports d'évaluation seront établis à intervalles déterminés.

2.4. La proposition fixe le cadre financier uniquement pour la première année (1999) du programme, reportant à une date ultérieure la décision sur le cadre financier des quatre dernières années.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social accueille favorablement la communication et la proposition de la Commission concernant un programme d'action communautaire. D'une manière générale, le document de la Commission révèle un degré élevé de compétence et de connaissances techniques.

3.2. Le Comité soutient le programme d'action car il est bien argumenté et les mesures proposées sont clairement définies. Ce document vient à propos, est fondé et prévoit une importante contribution communautaire aux mesures actuellement prises dans le domaine de la santé publique. En outre, et même s'il

⁽¹⁾ JO C 388 du 31. 12. 1994.

⁽²⁾ Livre blanc européen sur les allergies. «The UCB Institute of Allergy», mai 1997.

existe déjà une quantité considérable d'informations sur les maladies liées à la pollution, ce programme produira une valeur ajoutée nécessaire.

3.2.1. Le Comité considère que les récapitulatifs de mesures existantes à différents niveaux, tels que les présente la Commission, sont particulièrement utiles. En outre, le Comité est convaincu que le mélange proposé d'actions horizontales et d'actions spécifiques à certaines maladies est praticable.

3.2.2. Le Comité souligne l'importance de réduire les émissions de polluants en agissant à la source.

3.3. Le Comité souhaite formuler plusieurs observations qui ne devraient cependant pas restreindre la valeur de la proposition ni l'importance du sujet abordé.

4. Observations particulières

4.1. En ce qui concerne le premier objectif spécifique du programme d'action («Amélioration de l'information»), le Comité souhaite souligner l'importance de compiler des données scientifiques sur les relations de cause à effet entre pollution et maladies et de répertorier les données existantes sur la causalité, en coopération avec les États membres.

4.2. Quant au deuxième objectif spécifique («Perception et gestion des risques»), le Comité aimerait souligner que, afin i) d'empêcher une inquiétude inutile chez le public et ii) d'encourager les personnes à réduire leur exposition aux risques liés à l'environnement, il faudrait faire beaucoup plus que simplement fournir l'information. La recherche dans le domaine de la communication en matière de risques montre que les gens sont beaucoup plus rassurés par une communication rentable, prenant leurs peurs au sérieux que par des chiffres. Pour cela, ils doivent avoir confiance en ceux qui fournissent l'information. Par ailleurs, il faut également veiller à des questions telles que l'environnement social et la compétence des personnes concernées.

4.2.1. Dans ce contexte, le Comité aimerait souligner que la communication et la fourniture d'informations devraient être organisées de manière systématique; cela est particulièrement important pour étudier le groupe cible à l'avance.

4.3. En ce qui concerne le troisième objectif spécifique («Maladies respiratoires et allergies»), le Comité souligne que, en utilisant les mêmes critères généraux, le Programme d'action aurait pu être axé sur d'autres maladies importantes.

4.3.1. Dans ce cadre, le Comité aimerait souligner l'importance qu'il y a à prévenir également d'autres allergies, telles que les allergies alimentaires.

4.4. Le Comité note avec satisfaction qu'il recevra copies du rapport d'évaluation et du rapport sur la mise en œuvre du programme.

4.5. Le Comité aimerait souligner l'importance de la coopération avec les autorités nationales, l'Agence européenne pour l'environnement, l'OMS et des pays tiers.

4.5.1. Il est également important de prendre connaissance du travail mené par l'Agence américaine de protection de l'environnement dans le domaine de l'évaluation et de la gestion des risques en matière de maladies liées à la pollution. Le Comité considère qu'il est important que la Communauté profite de ces travaux.

4.6. Afin d'éviter un double emploi inutile du travail, le Comité invite la Commission à s'assurer que les mesures proposées sont compatibles et complémentaires par rapport aux actions envisagées dans le cadre du programme en matière de surveillance de la santé⁽¹⁾ et de toute autre action communautaire liée aux maladies liées à la pollution, telles que celles prévues dans le cadre du cinquième programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable⁽²⁾.

4.7. Aux yeux du Comité, une faiblesse du programme réside dans l'incertitude entourant son financement. Le Comité en comprend les raisons mais pense qu'il serait souhaitable que la Commission puisse avancer au moins une esquisse des besoins de financement pour les années 2000-2003, et que les autorités budgétaires veillent à ce que de tels besoins soient satisfaits car un programme multiannuel ne devrait pas risquer de ne pas être mené à son terme pour des raisons budgétaires.

(1) Proposition: JO C 338 du 16. 12. 1995 — Avis du CES: JO C 174, du 17. 6. 1996.

(2) Proposition: JO C 138 du 17. 6. 1993 — Avis du CES: JO C 287 du 4. 11. 1992.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*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 modification de la directive 93/6/CEE du Conseil sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit»⁽¹⁾

(98/C 19/04)

En date du 25 juin 1997, le Conseil européen a décidé, en vertu des articles 57, paragraphe 2, et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 octobre 1997 (rapporteur: M. Levitt).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 106 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. *Objet de la directive sur l'adéquation des fonds propres et de sa modification*

1.1.1. La directive du Conseil 93/6/CEE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (en abrégé: DAF) harmonise les exigences de capital applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement en ce qui concerne les positions de leurs portefeuilles de négociation qui sont soumises à des risques de marché. Le risque de marché est le risque de pertes résultant de fluctuations des prix du marché. La DAF expose la méthode à appliquer dans le calcul des exigences de capital relatives à la couverture des positions sur titres obligataires, sur taux d'intérêt, sur titres de propriété, sur devises et sur les produits financiers qui en sont dérivés. La directive définit également la nature des fonds propres qui doivent être détenus pour répondre à ces exigences.

1.1.2. Avec la directive du Conseil 93/22/CEE concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières, cette directive constitue le fondement de la coordination des règles prudentielles pour les activités d'investissement, laquelle permet la reconnaissance mutuelle de l'agrément des autorités nationales. Ces deux directives, ainsi que les directives se rapportant spécifiquement aux établissements de crédits et aux compagnies d'assurance, constituent le fondement du Marché unique des services financiers.

1.1.3. La DAF a été adoptée à un moment où des négociations visant à harmoniser les exigences de capital pour couvrir les risques de marché étaient en cours dans de plus larges enceintes internationales. Il avait été prévu à l'époque que l'on serait peut-être obligé de modifier la DAF en conséquence (art. 14). En janvier 1996, le Comité

de Bâle sur le contrôle bancaire a publié une modification de l'accord de 1988 sur le capital pour y intégrer les risques de marché.

1.1.4. La DAF invitait également la Commission (art. 13) à proposer des exigences de capital pour les positions de négociations de produits de base et pour les instruments dérivés sur produits de base. La modification de 1996 à l'accord sur les fonds propres traite également des exigences de capital en ce qui concerne de telles positions.

1.1.5. La proposition visant à modifier la directive 93/6/CEE est conçue pour adapter le régime de l'UE en matière d'adéquation des fonds propres à ce qui a maintenant été convenu par les instances de contrôle bancaire des G10 et, sous réserve des éléments indiqués au chapitre 3 ci-après, la proposition de la Commission suit l'amendement à l'accord de Bâle dans ses aspects essentiels.

1.1.6. Le CES, dans son avis favorable concernant la proposition initiale de DAF présentée en 1990 par la Commission, a retenu trois principes directeurs pour juger la proposition:

- la directive devrait créer un terrain d'action mettant, en gros, à égalité les banques et les entreprises non bancaires opérant sur le marché des valeurs mobilières;
- la directive devrait renforcer — ou au moins ne pas affaiblir — l'intérêt de l'UE comme place financière;
- la directive ne devrait pas restreindre l'accès aux marchés financiers, ni étouffer la concurrence, l'innovation et le choix du consommateur.

1.1.7. De plus, le CES a noté — par rapport aux exigences de fonds propres résultant de la DAF — que ces exigences devraient être aussi cohérentes que possible, du point de vue technique, avec les instruments de contrôle des risques qui existent déjà dans les établissements concernés.

⁽¹⁾ JO C 240 du 6. 8. 1997, p. 24.

1.1.8. Ces critères indicatifs restent valables pour l'analyse de la proposition actuelle.

1.2. *Établissements concernés*

La directive proposée s'appliquera aux entreprises d'investissement et aux établissements de crédit.

1.3. *Résumé de la directive de modification*

1.3.1. La proposition comporte trois éléments:

- des modifications visant à permettre aux entreprises, sous réserve de sauvegardes rigoureuses, d'utiliser des modèles statistiques internes pour calculer leurs exigences de capital par rapport aux risques de marché, plutôt que la méthode normalisée décrite aux annexes I, II, III, et VII. En particulier, il est proposé une nouvelle annexe VIII;
- des modifications visant à intégrer dans la DAF les risques liés aux produits de base, et notamment une nouvelle annexe VII. L'or, cependant, sera traité comme les devises et des modifications, notamment, à l'annexe III de la DAF sont proposées afin de permettre qu'il en soit ainsi;
- une modification visant à rectifier une anomalie involontaire de la DAF qui fait que l'émission d'un emprunt subordonné exclut automatiquement que les titres de propriété de l'émetteur puissent faire partie d'un portefeuille remplissant les conditions pour une pondération réduite spécifique de 2 %, même s'il s'agit d'un émetteur de premier ordre.

1.3.2. Les deux premières de ces modifications sont les plus significatives et reprennent les propositions du Comité de Bâle sur le risque de marché. Ces modifications sont analysées en détail ci-après. Conformément aux motivations de la directive de 1993, cette proposition permet de faire entrer les risques de marché, tels qu'ils sont évalués sur base des dispositions des nouvelles annexes VII et VIII, dans la définition étendue des fonds propres qui a été inaugurée par la proposition de 1993.

2. Observations générales

2.1. *Pourquoi il y a lieu de modifier la DAF*

2.1.1. Certaines banques et entreprises d'investissement utilisent déjà des modèles internes pour mieux comprendre les risques auxquels elles sont exposées et pour asseoir sur de meilleures bases la maîtrise des risques et la gestion du capital économique de l'entreprise. En autorisant l'utilisation de modèles pour les besoins

du calcul des exigences réglementaires de capital de l'application de la réglementation, l'on encouragerait les entreprises à perfectionner leur compréhension et leur maîtrise des risques auxquels elles sont exposées, et cela serait dans l'intérêt de tous. Il s'agit là d'un point important en faveur des autorités de contrôle, des épargnants et des actionnaires, car un certain nombre de scandales financiers ont récemment mis au jour les insuffisances des hautes directions dans leur compréhension et leur maîtrise des risques du marché.

2.1.2. Cette question concerne également la concurrence. L'Amendement à l'accord de Bâle sur les fonds propres prendra pleinement effet à compter de la fin de 1997. A partir de ce moment, les banques qui relèvent de compétences autres que celle de l'Union européenne seront en mesure d'utiliser des modèles pour calculer les exigences de capital par rapport aux risques de marché. Si la DAF de 1993 n'empêche pas les entreprises d'utiliser ces modèles pour les besoins du calcul des exigences réglementaires de capital, c'est à la condition qu'il en résulte une exigence de capital ne pouvant être moins élevée que celle définie aux termes de la méthode normative créée par la DAF. La réponse à la question de savoir si pour un établissement qui utilise des modèles internes, l'exigence de capital sera ou non plus faible que sous l'empire de la DAF de 1993 dépendra de la nature des positions de cet établissement, mais l'on s'attend à ce que les exigences de capital soient moindres dans certains cas. Cette réduction ne correspond pas à un abaissement des normes, mais traduit, de la part des autorités de contrôle, la reconnaissance du fait que des modèles bien conçus (et les autorités nationales seront tenues d'appliquer des critères stricts avant de donner leur agrément à leur utilisation) permettent aux banques et aux entreprises d'investissement d'être mieux à même d'appréhender, de maîtriser et de réduire les risques économiques et financiers auxquels elles sont exposées. Cela poussera des établissements à investir fortement dans le développement et la mise en œuvre de modèles ainsi que dans l'information et les procédés de gestion qu'ils nécessitent. Mais les bénéfices potentiels — meilleures compréhension et maîtrise des risques et la possibilité d'une exigence de capital plus exactement adaptée aux risques véritables — sont également significatifs. Toutefois, comme les États membres doivent appliquer au moins les exigences minimales fixées par les directives de l'Union européenne, de nombreuses entreprises de l'Union européenne ne seront pas encouragées à utiliser des modèles internes pour calculer des exigences de capital jusqu'au moment où la DAF aura été modifiée pour le permettre.

2.1.3. Cela a deux conséquences qui, l'une et l'autre, sont significatives pour l'UE et ses entreprises:

- certaines entreprises de l'Union européenne risquent de subir un désavantage concurrentiel vis-à-vis des entreprises de pays tiers parce qu'elles doivent répondre à des exigences de capital distinctes plus élevées, alors que l'utilisation de modèles entraînerait des exigences moindres. Ces exigences plus élevées représentent une obligation d'inefficacité économique;

— les entreprises de l'Union européenne — et les responsables du contrôle bancaire dans l'Union européenne — ne sont pas en état de mettre en phase les méthodes internes et les méthodes réglementaires de mesure du risque. Une telle mise en phase incite les entreprises à s'efforcer constamment d'améliorer leurs systèmes de mesure du risque et de gestion du risque, comme l'a reconnu le CES dans son avis sur la proposition présentée en 1990 par la Commission. Il est important, et il est de l'intérêt de la solidité du système financier comme de l'intérêt de la clientèle, que les entreprises de l'Union européenne restent à l'avant-garde de ces évolutions.

Cela souligne la nécessité de faire progresser d'urgence la proposition.

2.1.4. Il est également nécessaire de modifier la DAF pour faire en sorte que des positions sur produits de base et des instruments dérivés sur produits de base puissent être détenus dans le portefeuille de négociation.

2.1.5. La Commission a limité ses propositions au minimum requis pour permettre la mise en œuvre rapide dans l'UE de normes adoptées à l'échelon international, de manière à assurer une progression aussi rapide que possible dans la procédure législative. Cela est dans l'intérêt tant de la compétitivité de l'UE que d'une meilleure maîtrise des risques de la part des établissements financiers de l'UE et il y a lieu de s'en féliciter.

2.2. *Futures modifications techniques au règlement sur les services financiers dans l'UE — Maintenir la réglementation de l'UE à l'avant-garde de l'évolution*

2.2.1. La proposition de la Commission est hautement technique et elle constitue une réponse aux progrès réalisés dans les enceintes internationales de réglementation. Il convient de noter que l'examen d'autres questions techniques liées à cette proposition se poursuit, tant parmi les autorités de contrôle bancaire au sein du BIS que parmi les autorités de surveillance des valeurs mobilières au sein de l'IOSCO (Organisation internationale des commissions de valeurs), ainsi qu'entre les deux organismes.

2.2.2. Notamment, les discussions se poursuivent parmi les autorités de contrôle bancaire sur la modélisation du risque spécifique⁽¹⁾ et sur l'exigence de capital distincte pour risque spécifique qui est fixée à 50 % de

l'exigence déterminée par la méthode normalisée. La proposition de la Commission contient cette disposition (annexe VIII, point 5), qu'il faudra peut-être abandonner ou modifier dans un avenir prévisible. Le comité de Bâle sur le contrôle bancaire envisage également la possibilité de modifier son accord sur le capital à la lumière de l'expérience acquise au moyen des contrôles ex post, par exemple par rapport au facteur de multiplication.

2.2.3. C'est pourquoi il faut trouver des moyens permettant de faire en sorte que la législation de l'Union européenne suive, au plan technique, l'évolution qui a lieu à la fois sur les marchés et dans d'autres enceintes réglementaires. Il est permis d'affirmer que des directives complètes telles que ce qui est proposé actuellement ne permettent pas de faire aisément qu'il en soit ainsi, étant donné la lenteur de la procédure législative. Il n'est pas non plus vraiment nécessaire, pour des modifications qui portent sur de tels points techniques de détail, de recourir à la procédure intégrale de codécision applicable en matière de propositions législatives. Cela indique la nécessité d'adopter des dispositions prévoyant la comitologie.

2.2.4. C'est pourquoi le Comité recommande que l'on élabore des propositions en vue de faire relever de la comitologie dans les meilleurs délais ce genre de réglementation hautement technique. Si la Commission ne pense pas pouvoir réaliser cela dans un avenir prévisible, une autre démarche possible consisterait à adopter un libellé moins impératif qui donnerait aux autorités de contrôle une plus grande souplesse dans l'application des normes internationales conventionnelles en leur permettant d'intégrer sans retard des modifications techniques dans les réglementations nationales.

3. Observations particulières

3.1. L'article premier, points 1-8, et l'annexe I contiennent, pour l'essentiel, des modifications qui sont la conséquence automatique de la décision de faire entrer les positions sur produits de base et les instruments dérivés sur produits de base dans le champ d'application de la DAF, et de la décision de permettre à des entreprises d'utiliser des modèles internes pour calculer des exigences de capital. L'annexe I contient également des modifications qui ont essentiellement le caractère de conséquences automatiques. Un guide plus détaillé de la proposition de la Commission figure en annexe au présent avis.

3.1.1. Les modifications principales se trouvent à l'article premier, point 6, et à l'annexe II. L'annexe II contient les deux nouvelles annexes devant être ajoutées à la DAF, à savoir une nouvelle annexe VII relative au risque sur produits de base et une nouvelle annexe VIII sur les modèles internes. L'article premier, point 6, propose un régime transitoire que les autorités compétentes auraient la faculté d'appliquer aux entreprises d'investissement qui ne sont pas encore en mesure de modéliser le risque sur produits de base selon la méthode de l'annexe VIII, mais pour lesquelles l'on ne juge pas appropriée la méthode définie à l'annexe VII.

⁽¹⁾ Le risque de marché se compose de deux éléments: un général et un spécifique. La notion de risque général de marché recouvre l'exposition aux fluctuations du marché dans son ensemble. Le risque spécifique est le risque de voir un instrument donné fluctuer dans des limites supérieures ou inférieures à ce qui est le cas du marché général dans les transactions au jour le jour; ce risque inclut le risque exceptionnel, c'est-à-dire le risque de voir un instrument donné connaître des fluctuations de grande amplitude par rapport au marché général.

Pour faciliter la compréhension, la présente analyse regroupe les éléments de la proposition de la Commission autour des deux éléments principaux décrits plus haut, à savoir les modèles internes et les produits de base.

3.2. *Modèles internes*

3.2.1. Les entreprises seront autorisées à utiliser des modèles pour calculer les exigences de capital pour les risques liés à la variation du taux d'intérêt, aux titres de propriété, aux devises et aux produits de base. L'utilisation de tels modèles est soumise à l'approbation préalable des autorités compétentes et à la satisfaction d'un certain nombre de critères exigeants, à caractère qualitatif et quantitatif. Ces critères qualitatifs et quantitatifs suivent ce qui a été déterminé à Bâle au plan international.

3.2.2. L'objet des critères qualitatifs est de faire en sorte que les entreprises utilisant des modèles aient des normes de gestion des risques de marché qui soient conceptuellement saines et qui soient mises en œuvre avec intégrité. Ces critères sont exposés aux points 2-4 de l'annexe VIII. Ils sont stricts, de manière à garantir que l'utilisation de modèles internes n'entraînent pas de dilution des normes réglementaires, mais ils sont, par la force des choses, exprimés sous une forme qui laisse une large mesure de discrétion aux autorités compétentes. Celles-ci auront besoin de cette discrétion afin de pouvoir prendre en considération la nature des différentes entreprises. Cette partie du texte met tout particulièrement l'accent sur les responsabilités de la direction générale et du conseil d'administration pour ce qui concerne le respect de normes d'un niveau élevé ainsi que l'efficacité des contrôles. Si l'on peut s'attendre à des niveaux élevés de contrôles de la part de tous les établissements, la nature précise des contrôles devra varier selon la nature des activités d'un établissement et selon son extension géographique.

3.2.3. Les critères quantitatifs définissent les paramètres statistiques minimum de la mesure du risque. Ceux-ci sont exposés dans les points 9 à 11 de l'annexe VIII et ils sont alignés sur les exigences de l'accord de Bâle. L'intervalle de confiance unilatéral de 99 % signifie que le modèle devrait calculer une perte potentielle qui coïncide avec, ou qui dépasse, les résultats des transactions 99 fois sur 100, c'est-à-dire que 99 fois sur 100, un établissement qui utilise cette technique ne devrait pas subir de perte supérieure à la perte potentielle qu'il a calculée.

3.2.4. L'exigence de capital des entreprises sera la valeur qui, de la perte potentielle de la veille ou de la moyenne des pertes potentielles quotidiennes des 60 jours ouvrables précédents, sera la plus grande, multipliée par le facteur de multiplication de trois. Si le programme de contrôles ex post indique des faiblesses dans le modèle ou dans les contrôles internes de l'établissement, le facteur de multiplication peut être fixé à quatre par addition d'un facteur complémentaire. Le facteur de multiplication de trois, s'accompagnant de la possibilité d'ajouter un facteur complémentaire, signifie que la

démarche est très prudente et qu'une réserve importante de capital sera constituée pour faire face aux risques de marché. Les établissements financiers ont fait valoir que cette démarche est beaucoup trop prudente et qu'un facteur de multiplication de trois est excessif et aura pour conséquence la constitution d'une provision excessive de capital motivée par les risques de marché. L'on a en particulier émis l'idée selon laquelle le facteur de multiplication signifie qu'il n'y a pas de juste récompense pour de plus grands perfectionnements: si bon que puisse être le modèle d'une banque, il n'en reste pas moins soumis à un facteur minimum de trois. Il s'agit là d'une question sur laquelle l'on a promis de revenir à une date ultérieure, dans le cadre des travaux de Bâle, et des changements ne sont pas à exclure dans l'avenir.

3.2.5. Il convient de noter que les volatilités doivent être dérivées sur une période effective d'au moins une année. Cependant, il se peut que la volatilité historique soit d'une utilité limitée dans certaines circonstances par exemple dans le cas de marchés illiquides, de marchés en cours de déréglementation ou de marchés émergents, ou encore dans le cas de nouveaux produits financiers complexes. Dans ces circonstances, il importe que les banques utilisent des données qui reflètent correctement les risques réels encourus et aient mis en place d'autres contrôles portant sur les expositions à ces facteurs de risque. Le texte pourrait être clarifié sur ce point.

3.2.6. Les entreprises seront également tenues de fournir des preuves de la précision de leurs modèles en procédant régulièrement à des contrôles ex post, c'est-à-dire en comparant les résultats des transactions couvertes par le modèle avec les prévisions du modèle. Les propositions de la Commission sur les contrôles ex post soulèvent un certain nombre de problèmes (point 7 de l'annexe VIII) car ces propositions pourraient placer les établissements de l'Union européenne dans une position défavorable par rapport à leurs concurrents sans offrir en compensation d'avantages significatifs en termes de protection des investisseurs ou de renforcement du système financier.

3.2.7. *La spécification des contrôles ex post quotidiens*

Il s'agit là d'une question essentielle. Les établissements concernés seront tenus de procéder quotidiennement à des contrôles ex post, consistant à effectuer des comparaisons entre, d'une part, la perte potentielle et, d'autre part, à la fois les résultats réels et les résultats hypothétiques⁽¹⁾ des transactions. Cela est coûteux et lourd et de surcroît plus strict par rapport à l'exigence

⁽¹⁾ Par «résultat hypothétique», on entend, dans ce contexte, la modification hypothétique de la valeur du portefeuille d'un établissement, calculée en clôture sur plusieurs jours d'affilée, sans modification du portefeuille lui-même (quelle que soit l'issue concernant le fond de la question développée ici, la formulation de ce point au deuxième alinéa du paragraphe 7 de l'annexe VIII doit être rendue sensiblement plus claire.).

de l'accord de Bâle. Celui-ci invite instamment les banques à se donner la capacité d'exécuter des contrôles ex post qui utilisent les deux résultats, mais prend en compte le fait que les autorités de contrôle ont des conceptions différentes quant à l'accent qu'elles souhaitent mettre sur l'un ou l'autre des deux tests.

3.2.8. Le Comité estime que la Commission devrait faire porter de préférence son attention sur les tests de comparaison avec les résultats réels des transactions, et laisser aux autorités nationales de contrôle le soin de décider quel est le degré d'attention qu'il convient de porter aux comparaisons avec les résultats hypothétiques.

3.2.9. Les contrôles ex post pratiqués sur des résultats hypothétiques fournissent une mesure purement statistique de l'intégrité du modèle. Les contrôles ex post pratiqués sur des résultats réels font apparaître la mesure dans laquelle le modèle appréhende tous les risques commerciaux auxquels une banque est exposée. Il s'agit alors d'éprouver la qualité de fonctionnement du modèle en situation réelle.

3.2.10. Il se pose également une question d'ordre pratique. Pratiquer quotidiennement deux séries de contrôle ex post n'est pas une mince affaire. Il convient également de noter que les contrôles qui garantissent la précision des données relatives aux résultats réels doivent être beaucoup plus rigoureux dans la mesure où ils seront utilisés pour les rapports concernant les pertes et profits — tant les rapports destinés aux gestionnaires que ceux qui sont exigés par la loi — ainsi que pour des besoins fiscaux, et qu'il est très coûteux (particulièrement en termes de puissance de calcul) de calculer des résultats hypothétiques pour chaque aspect des transactions effectuées par une banque sur base quotidienne. Enfin, bien entendu, ce sont les résultats réels des transactions qui importent et qui déterminent la solvabilité des établissements financiers, et pour cette raison aussi, les comparaisons avec les résultats réels devraient retenir à titre principal l'attention à la fois de l'entreprise et de l'instance de contrôle.

3.2.11. Il convient de noter que, pour la mise en œuvre des mêmes dispositions de l'accord de Bâle, les États-Unis ont choisi de privilégier uniquement les résultats réels des transactions.

3.2.12. La proposition de la Commission appelle des éclaircissements supplémentaires. Ce point est technique mais important pour ce qui est d'assurer la cohérence des contrôles ex post en tant qu'outil de contrôle. Le paragraphe 7 de l'annexe VIII propose que la perte potentielle calculée au moyen du modèle (ce calcul utilise une période de détention équivalant à dix jours) soit comparée à la modification de valeur du portefeuille. Si l'on ne modifie pas cette condition, cela obligerait les établissements concernés à comparer à un chiffre de bénéfice ou de perte d'un jour l'exigence de capital que leur modèle génère pour répondre à une évolution de prix intervenue sur dix jours. Cela produirait des résultats susceptibles d'induire en erreur et ne constituerait pas un contrôle approprié des modèles utilisés.

3.2.13. Le document du comité de Bâle intitulé, en anglais, *The Supervisory Framework for the use of «Backtesting» in conjunction with the internal models approach to Market Risk Capital Requirements* (ce qui signifie: l'encadrement de l'utilisation des contrôles ex post conjointement avec la méthode des modèles internes appliquée aux exigences de capital destinées à couvrir les risques de marché) indique clairement (page 3) qu'en raison de l'utilisation des résultats quotidiens des transactions, l'encadrement qui est décrit ici en matière de contrôles ex post suppose l'utilisation de mesures du risque calibrées pour une période de détention d'une journée. Afin d'éviter toute incertitude et pour assurer la cohérence des programmes de contrôle ex post, la Commission devrait s'aligner sur l'accord de Bâle et indiquer clairement qu'il convient de se référer à une période de détention d'une journée pour les besoins des contrôles ex post.

3.2.14. Incertitude concernant le facteur complémentaire

Dans les cas où les contrôles ex post permettent de déceler, dans le modèle interne d'un établissement, des défauts qui sans être suffisamment graves pour mettre en question l'intégrité fondamentale du modèle, n'en sont pas pour autant négligeables, les autorités compétentes peuvent imposer un «facteur complémentaire». Le facteur complémentaire est un chiffre situé entre 0 et 1 que l'on ajoute au facteur de multiplication de telle sorte qu'en pratique, le facteur de multiplication se trouve augmenté pour passer de trois à quatre.

3.2.15. Le texte de la Commission ne permet pas de distinguer clairement quels sont les «dépassements», ou les exceptions, pour utiliser le langage de l'accord de Bâle, qui «comptent» aux fins de la détermination du facteur complémentaire. Conformément aux arguments développés ci-dessus, le Comité est d'avis que seules les exceptions qui résultent de contrôles ex post effectués sur des résultats réels devraient être considérées comme des dépassements pour les besoins du tableau 5.

3.2.16. La Commission admet que, dans une situation exceptionnelle, les autorités peuvent accorder une dispense en ce qui concerne l'ajout du facteur complémentaire. Mais la «situation exceptionnelle» constitue un seuil trop élevé — et la manière de l'apprécier est trop peu claire. L'accord de Bâle est sensiblement moins rigide et, notamment dans le cas où pour une banque donnée, il apparaît entre 5 et 9 exceptions au cours d'une période de 250 jours ouvrables, il prévoit que les autorités de contrôle exercent leur jugement dans l'interprétation des résultats des contrôles ex post. Le Comité de Bâle note qu'il existe un certain nombre de raisons qui font que même des modèles de haute qualité peuvent produire des résultats présentant entre 5 et 9 exceptions sur une telle période et il fait observer qu'il n'est pas dans la nature des augmentations du facteur complémentaire d'avoir un caractère purement automatique. La proposition de la Commission reflète les intentions de l'accord de Bâle à propos des modèles qui, sur les 250 observations, génèrent des exceptions au nombre de 10 ou davantage.

3.2.17. Par rapport au souci de faire en sorte que les banques européennes opèrent sur la même base que les

établissements situés en dehors de l'UE, il conviendrait de modifier la proposition pour mieux refléter l'accord de Bâle, où il est dit que l'on devrait généralement présumer que les résultats des contrôles ex post qui font apparaître entre 5 et 9 dépassements impliquent une augmentation du facteur de multiplication, à moins que la banque ne puisse démontrer qu'une telle augmentation n'est pas justifiée.

3.2.18. L'obligation de signaler «immédiatement» les dépassements en en fournissant les raisons n'est pas logique. Il est logique — dans des circonstances normales — de prévoir que les établissements concernés doivent, le jour ouvrable qui suit, signaler aux autorités compétentes l'existence éventuelle d'une possibilité de dépassement. Mais un établissement aura besoin de temps pour mettre en évidence l'origine du problème et pour établir s'il s'agit d'un authentique dépassement ou d'un dépassement qui est apparu, par exemple, parce que les résultats de transactions comportaient une erreur et ont dû être formulés de nouveau. Il serait raisonnable de prévoir qu'un établissement doit produire dans un délai d'une semaine un rapport détaillé à l'intention de l'instance de contrôle.

3.2.19. Modélisation du risque spécifique

Le point 5 de l'annexe VIII prévoit qu'au cas où un établissement ne modélise pas le risque spécifique, il est assujéti aux exigences de capital distinctes qui sont définies conformément à la méthode normalisée de la DAF. Toutefois, même si un établissement modélise de façon exacte le risque spécifique, il n'en reste pas moins soumis à une exigence de capital distincte pour risque spécifique qui représente au minimum 50 % de l'exigence normale.

3.2.20. Cela est inutilement onéreux et ne crée pas les bonnes incitations pour les établissements financiers. L'exigence de capital distincte normalisée pour risque spécifique ne tient aucun compte de la diversification, qui est une méthode couramment admise de réduction du risque, et notamment de réduction du risque spécifique. Cela est coûteux en termes à la fois d'exigences de capital qui en résultent et de systèmes informatiques nécessaires pour calculer des exigences de capital par référence à deux méthodes qui sont sans rapport entre elles. Cela ne permet pas non plus aux établissements concernés de bénéficier suffisamment d'améliorations éventuelles apportées à leur modèle et diminue donc les incitations à améliorer la modélisation du risque spécifique. Dans cette mesure, la démarche en question affaiblit également les incitations à améliorer le contrôle des risques dans les établissements financiers.

3.2.21. Bien qu'il s'agisse là aussi d'un aspect de l'accord de Bâle, cet aspect est à l'examen et pourrait bien être modifié dans un proche avenir. C'est pourquoi il conviendrait de laisser à la discrétion des instances nationales de contrôle la décision de reconnaissance intégrale des modèles de risque spécifique pourvu que les instances en question aient acquis la conviction que ces modèles sont précis.

3.3. Positions sur produits de base et instruments dérivés sur produits de base

La proposition de la Commission étend la définition du portefeuille de négociation figurant dans la DAF pour y inclure les positions sur les produits de base et les instruments dérivés sur produits de base. Cela est essentiel pour faire entrer le traitement de ces instruments dans le champ d'application de la directive dont il s'agit ici.

3.3.1. La proposition suit la modification à l'accord de Bâle sur les fonds propres en permettant aux entreprises de choisir entre trois approches possibles en fonction du degré de complexité des activités de l'entreprise et en fonction de l'ampleur de ses activités en matière de transactions sur les produits de base. Les entreprises peuvent utiliser soit des modèles internes (voir ci-après), soit l'approche du tableau d'échéances (annexe VII, points 13-16), soit une approche simplifiée hautement pénalisante qui ne convient que pour les entreprises effectuant des volumes de transactions négligeables (annexe VII, point 17).

3.3.2. L'approche du tableau d'échéances suit l'accord de Bâle dans la mesure où elle n'établit aucune distinction entre les catégories de produits de base. L'or est justiciable d'un traitement différent, puisqu'il est considéré comme une devise. Cela tient à ce que la volatilité de l'or est plus proche de celle des devises et à ce que les banques gèrent les positions sur l'or de la même manière que les positions sur les devises. Les points 3a)-3c) de l'annexe I sont la traduction de cette théorie.

3.3.3. Les différences entre les caractéristiques de volatilité d'autres produits de base (par exemple, entre métaux précieux et non précieux) ne sont pas prises en considération. Le Comité de Bâle note (p. 29) qu'il a adopté cette démarche par souci de simplicité, malgré les différences de volatilité entre les différents produits de base, étant donné que les banques détiennent normalement des positions ouvertes d'assez faible importance sur les produits de base. Le Comité de Bâle affirme également (p. 28) que tant l'approche simplifiée que l'approche du tableau d'échéances sont appropriées uniquement pour les banques qui, en termes relatifs, n'effectuent qu'un volume limité de transactions sur les produits de base. En ce qui concerne les opérateurs effectuant un volume considérable de transactions, il faudrait s'attendre à ce qu'ils adoptent à terme une approche de modélisation.

3.3.4. La DAF a cependant un champ d'application plus large que l'accord de Bâle puisqu'elle s'applique également aux entreprises d'investissement. Certaines entreprises d'investissement effectuent un nombre de transactions concernant les produits de base qui n'est pas négligeable par rapport à la dimension de ces entreprises. C'est pourquoi la démarche de Bâle demande à être adaptée dans une certaine mesure.

3.3.5. La Commission a établi que ces entreprises d'investissement pourraient éprouver des difficultés à appliquer des modèles immédiatement, dès l'entrée en vigueur de la directive, et qu'il leur faudra du temps pour mettre au point de tels modèles ainsi que les systèmes appropriés de gestion des risques qui vont de pair avec ces modèles. C'est pourquoi il est proposé (article premier, point 6) que l'on donne la faculté aux États membres d'utiliser jusqu'à la fin de décembre 1999

l'approche du tableau d'échéances qui est décrite à l'annexe VII, mais aussi de fixer à des niveaux différents de ceux qui sont indiqués aux points 13 et 16 (ii) et (iii) les coefficients d'écart de taux, le «carry rate» (taux appliqué à la position compensée entre deux fourchettes d'échéances pour chaque fourchette dans laquelle est reportée une position non compensée) et l'«outright rate» (taux appliqué aux positions résiduelles non compensées) concernant les positions sur les produits de base.

3.3.6. La discrétion laissée aux États membres est considérablement limitée par les dispositions de l'article premier, point 6, qui, entre autres, obligent les autorités compétentes bénéficiant de ces dispositions à fournir des justifications empiriques des mesures qu'elles adoptent.

3.3.7. Globalement, sous réserve de la mise en garde esquissée ci-dessous, la démarche de la Commission par rapport à cette question semble bien équilibrée. Il est souhaitable que les entreprises soient incitées à mettre au point une gestion et une modélisation appropriées des risques, mais aussi que soient pris en considération des impératifs commerciaux légitimes. Il est également juste que tout traitement différencié entre banques et entreprises d'investissement soit supprimé après la période de transition.

3.3.8. Néanmoins, la modélisation des risques liés aux produits de base présente des difficultés très réelles à cause des variations de la liquidité du marché et du fait que les prix des produits de base peuvent évoluer par «bonds» soudains plutôt que de manière progressive. Il convient de ne pas sous-estimer le temps qui sera nécessaire pour concevoir les modèles appropriés et pour convaincre les instances de contrôle de leur validité. Cela signifie qu'une période de transition de deux ans n'est guère généreuse. Étant donné le caractère limité des distorsions de concurrence qui en résulteraient entre les banques et les entreprises d'investissement (en effet, les banques utilisant des modèles bénéficieraient toujours d'exigences en capital distinctes moins élevées que les entreprises d'investissement fonctionnant selon un quelconque régime intermédiaire), il serait possible d'envisager sans risque une transition plus longue, ou au moins un nouvel examen à la fin de la période de deux ans.

4. Conclusions

4.1. Le CES accueille favorablement et approuve la proposition de la Commission et invite le Conseil et le Parlement à l'examiner au plus vite. Cela est nécessaire dans l'intérêt de la protection de la compétitivité des entreprises de l'Union européenne qui opèrent sur des marchés internationaux hautement concurrentiels; cette modification améliorera également le contrôle pruden-

tiel des banques et des entreprises d'investissement, ce qui est de toute évidence souhaitable du point de vue de l'intérêt public et favorise la stabilité du système financier de l'UE tout en servant les intérêts de la clientèle des établissements financiers.

4.2. Un certain nombre de points appellent peut-être un examen plus approfondi ainsi que certaines modifications.

4.2.1. Il y a lieu d'examiner la question de savoir selon quelles modalités l'on doit apporter des modifications hautement techniques à la législation sur les services financiers de manière à faire en sorte que la législation de l'UE puisse suivre le rythme rapide auquel évolue l'environnement international. Le CES recommande qu'en cette matière, l'on ait davantage recours à la comitologie.

4.2.2. Les propositions de la Commission relatives aux contrôles ex post des modèles internes appellent quelques modifications destinées à les rapprocher des intentions des autorités internationales de contrôle et à éviter de placer les institutions de l'UE dans une position concurrentielle désavantageuse en raison d'exigences excessivement impératives. En particulier, les établissements financiers ne devraient pas être tenus de pratiquer chaque jour des contrôles ex post sur deux bases différentes, et il conviendrait de faire apparaître clairement quelle est celle des deux bases en fonction de laquelle les autorités de contrôle vont définir une augmentation des exigences de capital. Il conviendrait aussi que conformément à l'accord de Bâle, les autorités nationales de contrôle disposent d'une marge de manœuvre plus importante que ne le propose la Commission lorsqu'il s'agit d'augmenter les exigences de capital par le moyen du facteur complémentaire en ce qui concerne les banques pour lesquelles apparaissent entre cinq et neuf dépassements au cours d'une période de 250 jours ouvrables.

4.2.3. Le CES recommande que les contrôles ex post privilégient à titre principal les résultats réels de façon à pouvoir évaluer en situation la qualité de fonctionnement des modèles.

4.2.4. Il conviendrait de laisser à la discrétion des autorités nationales de contrôle la faculté d'approuver entièrement des modèles de risques spécifiques dans les cas où elles estiment avoir pu constater l'exactitude de ces modèles.

4.2.5. La démarche qui consiste à prévoir des régimes transitoires pour les entreprises d'investissement qui ont des positions substantielles sur les produits de base, mais qui ne sont pas encore en mesure de modéliser ce risque, est la démarche qui convient. Le CES estime toutefois qu'une période transitoire de deux années risque de ne pas être suffisante et qu'il y aura peut-être lieu de revenir sur ce point.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

La présente annexe indique de quelle manière la proposition de la Commission modifie la directive de 1993

Proposition de 1997	Conséquences pour la directive de 1993	Objet
Article 1 ^{er} , point 1(a)	Remplace les points 6(a) et 6(b) de l'article 2	Modifie la définition du portefeuille de négociation pour faire entrer les positions en produits de base et en instruments dérivés sur produits de base dans le champ d'application.
Article 1 ^{er} , point 1(b)	Remplace les points 15 et 16 de l'article 2	Modifie la définition du warrant pour pouvoir y faire entrer les produits de base. La définition du warrant couvert est supprimée parce que redondante, et remplacée par une définition du financement de stocks.
Article 1 ^{er} , points 1(c) et 1(d)	Remplacent respectivement les articles 17 et 18 de l'article 2	Modifient respectivement les définitions des mises en pension et des prêts de titres afin de donner à ces notions un sens par rapport aux produits de base.
Article 1 ^{er} , point 2	Remplace les points (i) et (ii) de l'article 4, paragraphe 1	Autorise l'utilisation de modèles pour le calcul des exigences de capital relatives au portefeuille de négociation.
Article 1 ^{er} , point 3	Remplace l'article 5, paragraphe 2	Fait en sorte que tous les établissements, y compris ceux qui utilisent des modèles internes, satisfassent aux exigences en matière de grands risques.
Article 1 ^{er} , point 4	Remplace le paragraphe 10 et la phrase introductive du paragraphe 11 de l'article 7	Étend aux exigences de capital calculées selon l'approche des modèles internes et aux exigences relatives aux positions en produits de base le champ d'application des dispositions relatives au calcul sur une base consolidée qui figurent dans la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAF).
Article 1 ^{er} , point 5	Remplace le paragraphe 5 de l'article 8	Par suite de l'intégration des produits de base dans le champ d'application de la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAF), modification des obligations pesant sur les entreprises en matière de communication d'informations.
Article 1 ^{er} , point 6	Insère un nouvel article 12 <i>bis</i>	Accorde aux États membres une période transitoire de deux ans au cours de laquelle ils peuvent dispenser les entreprises d'investissement de l'application de la nouvelle annexe VII sur les produits de base.
Article 1 ^{er} , point 7, et annexe I	Modifient les annexes existantes de la DAF	L'article premier, point 7 prévoit que les annexes existantes de la directive sur l'adéquation des fonds propres sont modifiées par les dispositions figurant à l'annexe 1 de la directive proposée.
Article 1 ^{er} , point 8, et annexe II	Ajoutent les nouvelles annexes VII et VIII	L'article premier, point 8, prévoit l'ajout à la directive sur l'adéquation des fonds propres de deux nouvelles annexes dont le texte figure à l'annexe II de la directive proposée. L'annexe VII contient le détail des dispositions relatives aux produits de base, tandis que l'annexe VIII contient le détail des dispositions relatives aux modèles internes.
Articles 2, 3 et 4		Dispositions habituelles pour l'adoption et l'entrée en vigueur des directives. Les États membres ont jusqu'au 31 décembre 1997 pour prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive.
Annexe I, points 1 a) et 1 b)	Modifie l'annexe I, points 4 et 5	Modifications découlant de l'approche des modèles internes.
Annexe I, point 1 c)	Modifie l'annexe I, point 6	Adaptation découlant de la suppression de la définition du warrant couvert.
Annexe I, point 1 d)	Modifie l'annexe I, point 33 (i)	Rectifie la formulation actuelle, qui exclut involontairement du bénéfice de cette pondération réduite spécifique des émetteurs de premier ordre ayant émis certains emprunts subordonnés.
Annexe I, points 2 a), 2 b) et 2 c)	Modifient respectivement l'annexe II, points 1, 3 et 4.1	Intègre les produits de base dans le calcul des exigences de capital relatives au risque de règlement et de contrepartie figurant dans la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAF).

Proposition de 1997	Conséquences pour la directive de 1993	Objet
Annexe I, points 3 a), 3 b) et 3 c)	Modifient respectivement les points 1, 3 et 4 de l'annexe III	Font rentrer l'or dans le champ d'application du régime du risque de change pour ce qui concerne le calcul des exigences de capital; le point 3 a convertit aussi la «tranche gratuite» de minimis de 2 % en un seuil qui devrait donner lieu à un relèvement des exigences de capital.
Annexe I, point 3 d)	Remplace l'annexe III, point 7	Lorsque les autorités nationales établissent un modèle pour le calcul des exigences de capital relatives au risque de change, il est désormais obligatoire d'appliquer les mêmes normes que celles qui sont appliquées aux modèles internes.
Annexe I, points 4 a), 4 b) et 4 c)	Modifient les points 2, 4, 6 et 7 de l'annexe V	Autorise l'utilisation des fonds propres de catégorie 3 pour répondre aux exigences de capital relatives aux risques sur produits de base et aux risques liés au portefeuille de négociation calculés à l'aide de modèles internes.
Annexe I, points 5 a) et 5 b)	Modifient le point 2 i) et le point 8, deuxième alinéa, de l'annexe VI	Étendent le champ d'application des règles concernant les grands risques aux risques identifiés selon la méthode des modèles internes.
Annexe II	Ajoute les nouvelles annexes VII et VIII	L'annexe VII rend applicables les normes relatives aux produits de base qui figurent dans l'amendement à l'accord de Bâle, tandis que l'annexe VIII met en pratique sur les normes de l'amendement de l'accord de Bâle pour ce qui concerne les modèles internes.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative aux documents d'immatriculation des véhicules à moteur et leurs remorques»⁽¹⁾

(98/C 19/05)

Le 5 août 1997, le Conseil a décidé, sur la base de l'article 75 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 octobre 1997 (rapporteur: M. Kubenz).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 99 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions le présent avis.

1. Préambule

1.1. En 1996, 164 553 000 véhicules de tourisme et 22 032 000 véhicules industriels étaient enregistrés dans la Communauté européenne, ce qui représente un total d'environ

— 186 585 000 véhicules à moteur⁽²⁾ et 20 000 000 de remorques⁽³⁾.

1.2. En Allemagne, chaque année, environ 20 % du parc automobile des véhicules à moteur et remorques usagés changent de propriétaire. Dans l'Union européenne, on enregistre annuellement plusieurs dizaines de millions de changements de propriétaire.

1.3. Depuis le 1^{er} janvier 1993, l'Union européenne est un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. Depuis cette date, les États membres appliquent la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970⁽⁴⁾, concernant le rapproche-

⁽¹⁾ JO C 202 du 2. 7. 1997, p. 13.

⁽²⁾ Données officielles de la Commission européenne (DG III), par pays.

⁽³⁾ Estimations du Comité économique et social.

⁽⁴⁾ JO L 42 du 23. 2. 1970, p. 1 (Avis du Comité économique et social: JO C 48 du 16. 4. 1969, p. 14).

ment des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques [récemment modifiée par la directive 97/27/CEE⁽¹⁾]. Selon cette directive, les procédures de réception en vigueur dans les États membres devraient être progressivement remplacées par une procédure communautaire de réception. Selon les dispositions de cette directive, les nouveaux véhicules pour lesquels une «réception CEE» a été accordée peuvent être enregistrés, vendus et mis en circulation dans n'importe quel autre État membre, sur présentation d'un certificat de conformité valable, en dehors des considérations fiscales.

1.4. Depuis le 1^{er} janvier 1993, l'application du système de réception CEE est optionnelle pour les véhicules de la catégorie M1, c'est-à-dire «les véhicules à moteur affectés au transport de personnes comportant outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum»⁽²⁾ et obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 1996, pour les nouveaux véhicules de la catégorie M1.

1.5. Un certificat d'immatriculation est émis pour les véhicules neufs ou les véhicules changeant de propriétaire, après enregistrement sur la base de l'homologation et attribution d'une plaque nationale d'immatriculation.

1.6. Le certificat d'immatriculation permettra ensuite au propriétaire du véhicule ou à son vendeur de le mettre en vente sur le marché intérieur ou de le faire enregistrer dans un autre pays de l'Union européenne lors d'un changement de lieu de résidence⁽³⁾.

2. Introduction

2.1. La proposition de directive soumise à l'examen a pour objet d'harmoniser la présentation et le contenu du certificat d'immatriculation dans l'Union européenne.

2.2. Cette proposition de directive fixe des dispositions sur la base de l'article 75 du Traité établissant la Communauté économique européenne (politique commune des transports).

2.3. Par cette harmonisation, la proposition de directive vise les objectifs suivants:

- faciliter, pour les véhicules immatriculés dans un État membre, la circulation routière sur le territoire des autres États membres en simplifiant le contrôle des certificats d'immatriculation par les Autorités nationales compétentes;
- permettre, en circulation routière, la vérification de l'application de la Directive 91/439/CEE relative au permis de conduire⁽⁴⁾;

- améliorer le fonctionnement du marché intérieur en facilitant, lors de l'immatriculation d'un véhicule dans un autre État membre, la compréhension des documents d'immatriculation;

- améliorer le fonctionnement du marché intérieur en facilitant, lors de l'immatriculation d'un véhicule dans un autre État membre, la vérification de la titularité du propriétaire du véhicule.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission visant à harmoniser les certificats d'immatriculation.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité accueille très favorablement le fait que le certificat d'immatriculation doit être établi par analogie avec la Convention de Vienne sur la circulation routière⁽⁵⁾.

4.2. Le Comité souligne cependant qu'il est indispensable de reprendre le champ d'application de la réglementation «ECE» dans la réglementation de l'Union européenne car la réglementation «ECE»⁽⁶⁾ est actuellement acceptée à l'extérieur de l'Union européenne, et notamment dans les pays d'Europe orientale.

4.3. Le Comité recommande la mise en place d'un système électronique dans l'ensemble de l'Union européenne permettant d'accéder à toutes les informations d'immatriculation du véhicule grâce au numéro de châssis.

4.3.1. En ce qui concerne l'usage du certificat d'immatriculation en circulation routière nationale, certains États membres (Danemark, Royaume-Uni et Suède) n'exigent pas que le conducteur d'un véhicule soit porteur du certificat d'immatriculation correspondant. Concrètement, dans ces États membres, les autorités nationales compétentes utilisent un système qui permet d'avoir accès, lors d'un contrôle routier, au fichier national d'immatriculations qui contient, entre autres, toutes les informations qui figurent sur le certificat d'immatriculation.

4.3.2. La Commission étudie actuellement le projet «TADIA» relatif à l'échange, à l'échelle européenne, des données fournies par les certificats de réception CEE. «TADIA» pourrait servir de base au contrôle électronique des véhicules.

4.3.3. Comme solution transitoire, en attendant la mise en place du contrôle électronique direct des véhicules, on recommande l'utilisation de cartes en plastique avec puce magnétique. Cette solution pourrait être mise en œuvre immédiatement, sans devoir recourir d'abord au support papier.

⁽¹⁾ JO L 18 du 21. 1. 1997, p. 7 (Avis du Comité économique et social: JO C 49 du 24. 2. 1992, p. 5).

⁽²⁾ Voir Annexe II de la directive 70/156/CEE.

⁽³⁾ Voir également la «Communication interprétative de la Commission concernant les procédures de réception et d'immatriculation des véhicules précédemment immatriculés dans un autre État membre (JO C 143 du 15. 5. 1996, p. 4)».

⁽⁴⁾ JO L 237 du 24. 8. 1991, p. 1 (Avis du Comité économique et social: JO C 301 du 13. 11. 1995).

⁽⁵⁾ Convention sur la circulation routière, faite à Vienne le 8. 11. 1968, comprenant les amendements entrés en vigueur le 3. 9. 1993. Commission économique pour l'Europe des Nations unies.

⁽⁶⁾ ECE: Economic Commission for Europe of the United Nations.

4.3.4. Si l'on introduit le support papier, les données devraient au moins être lisibles électroniquement (par exemple, par l'utilisation d'un code barre).

4.4. Le Comité considère que le certificat d'immatriculation en deux parties est absolument indispensable.

4.4.1. En règle générale, la deuxième partie du document d'immatriculation n'est pas et ne devrait pas être conservée dans le véhicule. Cela constitue une protection contre la revente de véhicules volés car il n'est pas possible d'acheter de bonne foi de tels véhicules sans présentation de la deuxième partie du document d'immatriculation. Cette procédure a fait ses preuves en Allemagne et aux Pays-Bas et doit aussi être introduite en Belgique.

4.4.2. La délivrance des documents d'immatriculation en deux parties peut en outre fournir la preuve de la propriété, comme le font déjà les certificats de propriété existant dans certains États membres.

4.5. *Articles 6 et 7 de la directive*

4.5.1. Le Comité recommande que le comité visé à la directive 96/47/CEE⁽¹⁾, modifiant la directive 91/439/CEE relative au permis de conduire, effectue les modifications des annexes pour les adapter au progrès technique, conformément à la procédure visée à l'article 7.

4.6. *Article 8 de la directive*

4.6.1. Les délais fixés pour la mise en œuvre de la directive semblent suffisants et convenables.

4.7. *Annexe 1 de la directive*

4.7.1. Quant à l'harmonisation du format du certificat d'immatriculation, il ne faudrait pas fixer de dimensions maximales mais déterminer un format précis par analogie avec la directive relative aux permis de conduire dans l'Union européenne. Cela éviterait à des formats nationaux différents d'échapper à l'harmonisation recherchée et éliminerait les problèmes de lisibilité électronique.

⁽¹⁾ JO L 235 du 17. 9. 1996, p. 1.

4.7.2. Les données ne servant qu'au contrôle officiel des véhicules pourraient être encodées pour gagner de la place. Cela est parfaitement faisable avec un format harmonisé et garantissant la lisibilité électronique.

4.7.3. Quant aux mesures visant à assurer un degré de protection plus élevé contre les falsifications, il est recommandé d'ajouter un point supplémentaire sur l'impression d'hogrammes à l'annexe I, partie I, point II, et à l'annexe I, partie II, point II, de la directive.

4.7.4. Il est proposé, en termes d'exigences de qualité du papier utilisé, d'adopter au moins la même norme que pour le permis de conduire européen afin de prolonger la durée de vie des certificats d'immatriculation et augmenter la protection contre les falsifications.

4.8. *Annexe I, partie I, point VII, et annexe I, partie II, point VII*

4.8.1. Il faudrait modifier le texte de la manière suivante:

«Le certificat d'immatriculation peut en outre contenir les informations sous forme de code barre si ces dernières figurent dans le certificat de conformité, établi par le producteur sur la base du certificat de réception CEE, ou peuvent en être retirées par simple calcul.»

4.9. *Remorques*

4.9.1. Si plusieurs remorques sont immatriculées au nom d'une même personne, cette dernière devrait pouvoir porter sur lui la liste de ces remorques établie par le bureau d'immatriculation et la présenter en cas de contrôle, au lieu du certificat d'immatriculation.

4.10. La directive ne concerne pas les procédures nationales particulières qui restent inchangées. Il serait néanmoins souhaitable de permettre l'utilisation des documents d'immatriculation standardisés pour les véhicules n'ayant pas reçu le certificat de réception CEE.

4.10.1. Dans l'état actuel des choses, cela concerne toutes les catégories de véhicules pour lesquels un certificat de réception CEE n'est pas encore possible ainsi que les véhicules pouvant encore être immatriculés individuellement, selon les procédures de réception nationales après l'entrée en vigueur des procédures de réception communautaire pour les véhicules de la catégorie M1 et toutes les autres catégories de véhicules suivant une procédure d'homologation individuelle.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil instaurant une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires»⁽¹⁾

(98/C 19/06)

Le 17 mars 1997, conformément à l'article 84, paragraphe 2, du Traité, la Commission a décidé 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 adopté son avis le 15 octobre 1997 (rapporteur: M. Mobbs).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 105 voix pour, une voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Depuis quelque temps, les niveaux de sécurité aérienne dans certaines parties du monde suscitent une préoccupation de plus en plus vive. Cela a amené le gouvernement des États-Unis et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à établir des programmes de surveillance et d'assistance en vue de déceler d'éventuelles carences et d'y remédier afin de garantir la sécurité des voyageurs, des équipages ainsi que des personnes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des aéroports.

1.2. Les autorités de l'aviation civile européenne se sont elles aussi rendu compte que l'Europe devait également agir dans ce domaine, et la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) a entrepris de développer le programme d'évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers (SAFA). Les directeurs généraux de la CEAC ont adopté en juin 1996 un programme européen spécifique conçu pour s'intégrer dans toute la mesure du possible dans un cadre relevant de l'OACI et pour éviter de faire double emploi avec les actions de cette organisation. Tandis que l'UE met au point une directive visant à renforcer la base juridique et politique des inspections au sol, certains États membres pratiquent déjà des contrôles de sécurité au sol, quoique leurs modalités ne soient pas uniformisées au niveau de l'UE.

1.3. En février 1996, 176 ressortissants européens ont perdu la vie dans un accident d'avion en République dominicaine. À la suite de cette catastrophe, le Parlement européen⁽²⁾ et le Conseil⁽³⁾ ont demandé à la Commission d'envisager des mesures pour améliorer la sécurité et, en particulier, d'aborder le problème des transporteurs ne respectant pas les normes en vigueur et exploitant des lignes à destination et au départ de l'Union européenne.

1.4. La Commission a donc présenté une proposition visant à rationaliser et à coordonner dans le cadre d'une directive unique les mesures que tous les États membres

peuvent déjà prendre en se fondant sur les normes de l'OACI et les pratiques recommandées par celle-ci. Afin de bien comprendre les motifs de cette démarche, il est nécessaire de connaître la situation existant actuellement dans les États membres.

1.4.1. La directive 94/56/CEE du Conseil relative aux enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile dispose que: «Chaque État membre s'assure que les enquêtes techniques sont réalisées par un organisme ou une entité aéronautique civil permanent ou sous le contrôle d'un tel organisme ou d'une telle entité. L'organisme ou l'entité en question est fonctionnellement indépendant, notamment des autorités aéronautiques nationales responsables de la navigabilité, de la certification... et, en général, de toute autre partie dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission confiée à l'organisme ou à l'entité d'enquête».

1.4.2. L'annexe 8 de la convention OACI «Navigabilité des aéronefs» dispose que tous les aéronefs doivent être maintenus en état de voler. Lorsqu'un État contractant a des raisons de penser que ce n'est pas le cas, il n'est plus obligé de reconnaître la validité du certificat de navigabilité et est autorisé à procéder à un contrôle de l'appareil, en l'immobilisant au sol si nécessaire. Les lois applicables varient d'un pays à l'autre, mais dans chaque État membre, il existe un organisme habilité à immobiliser tout aéronef relevant de cet État, de tout autre État membre ou de tout pays tiers lorsque l'organisme en question a des raisons de mettre en doute la navigabilité dudit aéronef. L'annexe 13 de la convention OACI «Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation» fonctionne de manière semblable lorsqu'il est estimé qu'un incident est survenu.

1.4.3. Dès lors, chaque État membre est déjà habilité, compétence qui devrait être reconnue par tous les signataires de la convention OACI, à inspecter et, le cas échéant, à immobiliser au sol tout aéronef immatriculé dans sa juridiction, dans celle de tout autre État membre ou dans celle de tout pays tiers. En outre, les dispositions existantes qui régissent les aéronefs d'États membres sont identiques à celles applicables aux aéronefs de pays tiers ou plus rigoureuses que celles-ci. L'intention n'est donc pas d'introduire à l'égard des aéronefs de pays tiers

⁽¹⁾ JO C 214 du 21. 4. 1997, p. 39.

⁽²⁾ Résolution B4-0150/96: JO C 65 du 4. 3. 1996, p. 172.

⁽³⁾ 1907^e réunion du Conseil — Transports — Bruxelles, le 11. 3. 1996 (PRES 96/55).

une réglementation qui ne serait pas déjà applicable aux aéronefs des États membres.

1.4.4. Si les réglementations existantes permettent de prendre les mesures qui s'imposent à l'égard de tous les aéronefs provenant de n'importe où dans le monde, le traitement des aéronefs de pays tiers peut en fait varier d'un État membre à l'autre. À l'heure actuelle, une mesure prise par un État membre ne DOIT PAS nécessairement être imitée ou soutenue par d'autres États membres. Par conséquent, un aéronef considéré par un État membre comme n'étant pas entièrement en état de voler mais autorisé à quitter cet État sans passagers (ou sans cargaison) afin de remédier aux défaillances constatées, peut aujourd'hui être autorisé à atterrir dans un autre État membre et à y charger des passagers (ou une cargaison) sans que ces défaillances soient rectifiées.

1.4.5. À l'heure actuelle, une compagnie aérienne de pays tiers dont un aéronef a été immobilisé au sol dans un État membre peut prendre des mesures de représailles contre une compagnie aérienne de cet État membre tout en continuant à pouvoir utiliser les aéroports des autres États membres. De telles mesures sont actuellement appliquées dans le cas du Royaume-Uni et du Nigeria.

1.5. Eu égard à la nécessité permanente d'accroître la sécurité, la Commission a constitué un groupe de haut niveau (composé de représentants des autorités civiles de l'aviation des États membres, de la CEAC, des Autorités conjointes de l'Aviation (JAA) et de la Commission) chargé de l'aider à examiner divers problèmes importants en matière de sécurité aérienne.

2. Le groupe de haut niveau

2.1. Le groupe de haut niveau a élaboré un rapport annexé à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulé «Définir une stratégie communautaire de renforcement de la sécurité aérienne»⁽¹⁾. Ce rapport contient toute une série de propositions, mais la description qui suit porte uniquement sur celles qui concernent le présent avis.

2.2. Le groupe de haut niveau, après avoir étudié la procédure suivie aux États-Unis par l'administration fédérale de l'aviation (FAA) (qui consiste à vérifier si les autorités réglementaires nationales disposent des moyens juridiques ainsi que des ressources, du personnel et de l'expertise nécessaires pour satisfaire comme il se doit à leurs obligations internationales en matière de surveillance de la sécurité), a conclu que le système américain ne serait pas adapté au contexte européen.

2.3. En effet, l'Europe a beaucoup plus de partenaires aériens, vu qu'il existe dans presque tous les pays du monde des liaisons aériennes à destination des aéroports européens. Un contrôle de chaque autorité nationale serait démesuré par rapport aux moyens dont dispose l'UE, constituerait dans de nombreux cas un gaspillage inutile et ferait double emploi avec le travail d'autres instances.

2.4. Il serait plus judicieux que l'Europe dispose d'une procédure par étapes qui serait déclenchée s'il existe une preuve qu'un transporteur non communautaire ne présente pas toutes les garanties de sécurité. Ce système consisterait en une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs non communautaires (SAFA).

2.5. Les aspects pratiques de la procédure SAFA sont en train d'être mis au point par les JAA au nom de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC).

2.6. Le groupe de haut niveau reconnaît la nécessité de se conformer aux principes contenus dans la Convention sur l'aviation civile internationale signée à Chicago en décembre 1944. Les principaux points soulignés dans le rapport du groupe de haut niveau sont les suivants:

2.6.1. Une stratégie d'amélioration de la sécurité visant les aéronefs et les transporteurs de pays tiers doit être compatible avec les principes régissant l'aviation civile internationale.

2.6.2. Chaque État contractant a la responsabilité de délivrer ou de valider les certificats de navigabilité de chaque aéronef immatriculé et les licences de chaque équipage enregistré dans sa juridiction. Cette certification doit être acceptée par tous les autres États contractants dès lors que son niveau est égal ou supérieur aux normes internationales minimales. Par conséquent, un État contractant ne peut reconnaître des certificats qui, d'après lui, ne respectent pas les normes OACI. Lorsque c'est le cas, on peut considérer qu'une action unilatérale prise pour protéger la sécurité des ressortissants d'un État. On ne peut toutefois en déduire qu'une action collective est possible.

2.6.3. Les accords bilatéraux, tout en reconnaissant le droit de chaque partie de désigner des transporteurs, ne contiennent généralement pas de dispositions spécifiques relatives à la surveillance de la sécurité ou à des actions unilatérales qui permettraient à une partie de priver l'autre des droits qui lui sont reconnus.

2.6.4. Il est donc très difficile, en termes de droit international de l'aviation, d'établir des «listes noires» de compagnies aériennes particulières de pays tiers, sans compter les risques inévitables de rétorsion ou d'autres conséquences néfastes d'ordre diplomatique.

⁽¹⁾ Doc. SEC(96) 1083 final du 12. 6. 1996.

3. La proposition de la Commission

3.1. La proposition de directive «instaurant une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires» a pour objet de contribuer à l'amélioration de la sécurité en contrôlant les aéronefs de pays tiers lorsque la présomption existe que leur exploitation ne répond pas aux normes internationales en matière de sécurité.

3.2. Si la proposition est essentiellement conçue pour s'appliquer aux aéronefs de pays tiers, elle ne modifie en rien le droit qu'ont les États membres, dans le respect du droit communautaire, d'inspecter tout aéronef atterrissant dans un de leurs aéroports.

3.3. La procédure inclut en particulier les éléments suivants:

3.3.1. L'identification des données qu'un État membre doit relever afin d'obtenir les informations suffisantes pour entreprendre par la suite toute action.

3.3.2. Les États membres sont tenus d'échanger des informations sur leurs actions, de sorte que les mesures de renforcement de la sécurité puissent être arrêtées à l'échelle de la Communauté.

3.3.3. S'il en résulte qu'un État membre a des raisons de croire qu'un aéronef ne respecte pas les normes internationales, il effectuera une inspection au sol.

3.3.4. Si celle-ci fait apparaître une situation non satisfaisante en termes de sécurité, l'État membre est tenu d'immobiliser l'appareil au sol jusqu'à l'élimination du danger. Le propriétaire/exploitant a un droit de recours. Si les défaillances ne peuvent être supprimées, l'État membre dans lequel l'inspection a eu lieu peut, en coordination avec l'État responsable de l'exploitation de l'aéronef, imposer les conditions nécessaires dans lesquelles ledit aéronef pourrait être autorisé à voler sans passagers payants jusqu'à un aéroport où il pourra être réparé.

3.4. La Commission propose d'être assistée par un comité consultatif en ce qui concerne les mesures d'amélioration de la sécurité et les mesures d'application.

3.5. La Commission a l'intention de créer un cadre juridique tout en laissant aux États membres une marge suffisante pour mettre sur pied les mécanismes correspondants, individuellement ou collectivement, par exemple en ayant recours à la CEAC ou aux JAA, à leur choix. La Commission estime que cette approche est compatible avec le principe de subsidiarité.

3.6. Les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives voulues pour se conformer à la directive proposée au plus tard le 1^{er} juillet 1998.

4. Observations générales

4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission. Toutefois, la proposition doit être envisagée comme un élément d'une stratégie globale d'amélioration de la sécurité plutôt qu'être considérée en soi comme une réponse définitive au problème de la sécurité. Le Comité souligne que l'action communautaire ne devrait pas se limiter à accroître la sécurité des transporteurs et des aéronefs de pays tiers, mais qu'elle devrait poursuivre les efforts en vue de renforcer l'ensemble des normes de sécurité en Europe.

4.2. Le Comité souscrit au point de vue de la Commission selon lequel les mesures relatives aux inspections, aux immobilisations au sol et, le cas échéant, aux restrictions des droits d'atterrissage, doivent être communes à tous les États membres. Si cet objectif n'est pas atteint, la situation non satisfaisante concernant les droits de trafic décrite au paragraphe 1.4.4 perdurera sans aucun doute. Le Comité estime que cette éventualité ne saurait être tolérée. Si une action communautaire uniforme et efficace n'est pas arrêtée dans les meilleurs délais, la validité de la proposition de la Commission pourrait être remise en cause.

4.3. Il convient de relever que l'annexe 13 de la Convention OACI définit un exploitant comme une «personne, organisme ou entreprise qui se livre ou propose de se livrer à l'exploitation d'un ou de plusieurs aéronefs» et que les exigences des JAA donnent une définition détaillée de la terminologie utilisée dans différents accords de louage. Toutefois, il n'existe pas de définition aussi précise du terme «propriétaire». Le Comité estime que la Commission devrait clarifier toute question en suspens avec les organismes intéressés, afin d'éviter des lacunes qui risqueraient de compromettre la sécurité.

4.4. Les JAA sont susceptibles d'avoir un grand rôle à jouer, en particulier s'agissant de la définition des normes et des programmes de travail. Le Comité est favorable à cette évolution, mais relève que les JAA n'ont, à l'heure actuelle, aucun statut juridique. Ses 27 membres ont convenu d'en faire un organe de réglementation, mais non un organe législatif. Tous les membres des JAA ont souscrit en principe à l'engagement de donner force de loi dans leur pays à toutes les règles des JAA (en effet, il n'existe pas d'autre organe européen capable de s'acquitter des tâches accomplies par les JAA, notamment vu que celles-ci sont reconnues comme le centre d'expertise européen dans ce domaine). Le Comité estime que la Commission devrait reconnaître cette situation de fait et trouver un mode de coopération efficace entre les JAA et la Commission.

4.5. Le développement de programmes de coopération et d'assistance ainsi que la formation adéquate de personnel de pays tiers renforcera le niveau de la sécurité dans ces pays. Les conditions existant dans ces pays, en particulier au niveau des aéroports (systèmes d'appro-

che, communications, contrôle du trafic aérien) ont une incidence directe sur la sécurité de tous les passagers (y compris européens). Ce sont là des questions qui sont évoquées dans le rapport du groupe de haut niveau, mais qu'il n'est pas prévu d'inclure dans la proposition de la Commission à l'examen.

4.6. Les autorités compétentes des États membres devraient se pencher, dans un souci de sécurité, sur la manière dont les compagnies aériennes de pays tiers garantissent que leurs équipages disposent d'une compréhension adéquate des langues utilisées dans l'aviation civile, en particulier l'anglais.

4.7. Lorsqu'un aéronef sera immobilisé au sol, cela affectera ses passagers (et sa cargaison) et un dédommagement pourra être demandé pour tout retard. Il convient d'étudier cette question et la manière dont les passagers (et la cargaison) devraient atteindre leur destination.

5. Observations spécifiques

5.1. *Considérants*

5.1.1. Afin de faire clairement apparaître aux propriétaires et/ou exploitants de pays tiers que la directive proposée est non discriminatoire, des considérants supplémentaires du type suivant devraient être ajoutés après le troisième considérant:

«Considérant que les compagnies aériennes et les aéronefs communautaires font déjà l'objet d'inspections rigoureuses conformément aux normes et aux pratiques recommandées de l'OACI et aux exigences des JAA.

Considérant que les États membres sont habilités, conformément aux réglementations basées sur les normes et les pratiques recommandées établies par les annexes 8 et 13 de la convention OACI, à immobiliser au sol tout aéronef lorsqu'ils ont des raisons de penser qu'il n'est pas en état de voler ou lorsque survient un événement qui compromet et ou pourrait compromettre la sécurité de l'exploitation.»

5.2. *Article 2 (Champ d'application)*

5.2.1. Modifier le premier alinéa comme suit:

«La présente directive s'applique aux aéronefs atterrissant sur les aéroports ou décollant des aéroports situés dans les États membres de la Communauté, lorsque ces aéronefs ne sont pas la propriété et/ou lorsque leur exploitation ne relève pas à part entière d'une organisation établie dans un État membre de la Communauté.»

5.2.2. Modifier comme suit le début du deuxième alinéa:

«Seuls les aéronefs d'État ...».

5.2.3. À la fin du troisième alinéa, ajouter ce qui suit:

«Y compris ceux des États membres».

5.3. *Article 3 (Définitions)*

5.3.1. Quatrième définition (Normes de sécurité internationales). Après «1944», ajouter:

«ou toute autre norme de sécurité reconnue internationalement ...».

5.3.2. Cinquième définition (Inspection au sol). Ajouter à la fin du paragraphe :

«ainsi que l'aptitude physique et la compétence de l'équipage.»

5.4. *Article 4 (Collecte de l'information)*

5.4.1. Le sens à donner aux termes «autorité compétente» n'est pas suffisamment clair dans le contexte de cet article et est susceptible d'être source de confusion. Le Comité recommande de supprimer les termes «... autorités compétentes des ...».

5.4.2. Au paragraphe 1, premier tiret, ajouter les rubriques suivantes:

«— des rapports du personnel de cabine;

— des rapports du personnel de maintenance.»

5.5. *Article 5 (Inspection au sol)*

5.5.1. Le libellé détaillé et normatif de cet article ne concorde pas avec l'intention de définir un cadre général qui ressort de la référence au principe de subsidiarité figurant au huitième alinéa de l'exposé des motifs. Il conviendrait de revoir cet article en vue de clarifier l'étendue du travail requis et sa fréquence. Il conviendrait également que la Commission précise (ici ou dans l'annexe II) que les contrôles ne devraient pas toujours être les mêmes ni effectués dans le même ordre s'ils ne peuvent être réalisés dans des délais raisonnables.

5.5.2. Paragraphe 1

À la troisième ligne, ajouter: «...sont soumis sans délai à des inspections...». Cela met en exergue le côté urgent des actions à mener.

5.5.3. Paragraphe 2

Lorsqu'il y a une défaillance notifiable, le rapport d'inspection au sol doit être envoyé à l'autorité de l'aviation civile reconnue officiellement comme l'organe de surveillance.

5.6. Article 6 (*Échange d'information*)

5.6.1. Le Comité est préoccupé par le peu d'urgence qui est associée aux actions proposées, tant dans le rapport initial sur la situation existante que dans le cadre des activités futures des États membres, de la Commission ou du Comité consultatif (institué par l'article 9). Le paragraphe 2 évoque la disponibilité des rapports d'inspection au sol, mais ne donne pas d'indications adéquates sur la manière dont l'existence de ces rapports sera connue. Le Comité estime qu'il doit être bien clair qu'une action commune de tous les États membres est essentielle. Aucune lacune ne doit subsister et permettre à un exploitant de continuer à utiliser un aéroport communautaire tant qu'il n'a pas été pleinement remédié à toutes les défaillances relevées dans un autre aéroport de la Communauté.

5.6.2. Le Comité estime qu'une fois qu'une inspection au sol a eu lieu (article 5) et que les informations ont été recueillies (article 4), il est impératif qu'une action adéquate soit entreprise immédiatement. Les actions requises par la directive proposée ne le sont que parce qu'une situation non satisfaisante existe et que tout retard dans la mise en œuvre d'actions visant à y remédier est inacceptable. Cette préoccupation quant à d'éventuels retards serait encore plus aiguë si un État membre était empêché d'agir de son propre chef lorsqu'il estime que les circonstances l'exigent.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

5.6.3. Au paragraphe 2, il serait utile de supprimer les termes «sur demande». La perception de l'urgence pourrait être accrue si tous les rapports étaient automatiquement envoyés à toutes les autres autorités compétentes.

5.7. Article 7 (*Protection de l'information*)

5.7.1. Les intentions de cet article sont claires, mais son application pratique risque d'être difficile. Des informations confidentielles pourraient devoir être révélées pour justifier l'immobilisation au sol d'un aéronef contre laquelle une compagnie aérienne tenterait un recours.

5.7.2. Modifier le paragraphe 2 comme suit:

«...notamment par l'équipage ou le personnel de maintenance, est garantie ...»

5.8. Article 8, paragraphe 5 (*Immobilisation d'un aéronef au sol*)

5.8.1. Il faut définir clairement auprès de qui un recours contre une décision d'immobilisation peut être introduit.

5.9. Articles 9, 10 et 11 (*Mesures d'amélioration de la sécurité, mesures d'application, comitologie*)

5.9.1. La Commission devrait réexaminer ces articles et adapter leur libellé à tout changement qui serait décidé en conséquence du présent avis.

5.10. Annexe 2 (*Inspection au sol*)

5.10.1. Il conviendrait de modifier le paragraphe 1 (première phrase) en ajoutant à la fin «et les rapports relatifs aux inspections précédentes». Cela devrait contribuer à réduire les doubles emplois avec les inspections déjà effectuées et dont les autorités compétentes ont déjà connaissance.

*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: "Intermodalité et transport intermodal de marchandises dans l'Union européenne — Une logique de systèmes pour le transport de marchandises — Stratégies et actions visant à promouvoir l'efficacité, les services et le développement durable"»

(98/C 19/07)

Le 3 juin 1997, la Commission européenne 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 transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 octobre 1997 (rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité a adopté par 110 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Le document de la Commission

1.1. L'objectif est la création d'un cadre garantissant une intégration optimale des différents modes, de manière à offrir des services de porte-à-porte continus et répondant aux besoins du client, et partant, permettre une utilisation efficace et rentable du système de transport, tout en favorisant la concurrence entre les opérateurs.

1.2. Dans ce contexte, il y a lieu de promouvoir une utilisation accrue des modes de transport respectueux de l'environnement qui offrent des capacités. L'amélioration du potentiel du transport ferroviaire et du transport par voie d'eau contribuera à atténuer la congestion des réseaux routiers. L'amélioration des performances des chemins de fer, l'internalisation intégrale des coûts externes et la promotion du concept d'intermodalité font partie d'une stratégie globale en faveur d'une mobilité durable.

2. Introduction

2.1. Le Comité souscrit à l'approche intégrale du développement du transport intermodal dans l'UE. La démarche inscrite dans la communication témoigne d'une bonne compréhension de cette question complexe, et débouche sur des moyens d'action concrète. Toutefois, selon le Comité, la mise en œuvre des actions décrites dans la communication posera de nombreux problèmes. Le Comité apprécie l'approche ambitieuse adoptée par la Commission à l'égard de cette problématique exceptionnellement complexe. Il estime cependant que cette approche doit également être réaliste et pratique.

2.2. Dans ses avis, le Comité a toujours montré qu'il attachait de l'importance à l'amélioration et à l'extension

du transport intermodal⁽¹⁾. Dans son avis d'initiative⁽²⁾ du 22 novembre 1995 sur le «Programme législatif de la Commission pour le transport/La politique commune des transports — Programme d'action 1995-2000», le Comité a souligné entre autres l'importance cruciale de l'intermodalité et de l'interopérabilité pour le développement des réseaux transeuropéens.

2.3. La poursuite de la croissance économique entraînera une augmentation de la demande en matière de transport, alors que les développements dans le domaine de la production et de la logistique requièrent des systèmes de plus en plus souples et efficaces. Jusqu'à présent, le transport routier a semblé être le mieux à même de répondre à cette demande, ce qui a donné lieu à un développement disproportionné de ce mode de transport. Dans un avenir proche, l'on prévoit que le transport routier connaîtra encore une croissance importante. Le fait que cette croissance ne pourra pas se poursuivre indéfiniment constitue une motivation importante pour le développement de l'intermodalité.

3. Observations générales

3.1. La communication porte sur la suppression des obstacles à la généralisation du transport intermodal. Toutefois, il n'est guère question des obstacles techniques, économiques et surtout politiques empêchant notamment les chemins de fer de satisfaire aux conditions du marché. Le Comité estime dès lors que la communication passe ainsi sous silence l'un des principaux goulets d'étranglement (voire le plus important) en ce qui

⁽¹⁾ JO C 19 du 25. 1. 1993, p. 29. — JO C 18 du 22. 1. 1996, p. 32. — JO C 39 du 12. 2. 1996, p. 100.

⁽²⁾ JO C 39 du 12. 2. 1996, p. 43.

concerne le développement de l'intermodalité. À cet égard, le Comité renvoie à son avis concernant le Livre blanc sur les chemins de fer communautaires ⁽¹⁾.

3.2. Le transport routier montre l'exemple en matière d'innovations technologiques. Ainsi, des moteurs plus propres et plus économes ont été développés, et ce secteur s'adapte rapidement aux nouveaux concepts et systèmes logistiques. Le développement et l'application de nouvelles technologies de l'information, comme les systèmes de communication, de navigation et de planification, se font aussi à grande échelle dans le secteur du transport routier. De ce fait, le retard du transport intermodal s'accroît. Il convient dès lors de se consacrer à l'amélioration de la technologie et à la suppression des obstacles actuels (tels que de lourdes procédures administratives et le manque d'investissements d'infrastructure), notamment dans les domaines du rail, de la navigation intérieure et de la navigation côtière, afin qu'ils gardent leur avance en matière de consommation d'énergie, d'émissions et de nuisance sonore.

3.3. Le principe d'«intermodalité» en tant qu'indicateur de qualité pour l'efficacité de l'ensemble du système de transport est intéressant. Toutefois, la communication de la Commission n'évoque pas les modalités d'application de ce principe ni les éléments qui accompagnent une telle démarche dans la pratique. Elle manque en outre de clarté quant aux conséquences sociales et sociétales du développement de l'intermodalité.

3.4. Le Comité se demande si la politique en matière d'intermodalité est dans tous les cas complémentaire aux autres politiques de l'UE. Ainsi, l'on soutient parfois des projets de développement de l'économie régionale qui peuvent entraver le développement d'un réseau de transport intermodal ou qui stimulent le transport routier. La disparition des frontières intérieures et la libéralisation du transport routier ont également entraîné une forte croissance de ce mode de transport. Le développement de réseaux transeuropéens d'autoroutes et de «freeways» ferroviaires aura une incidence importante directe sur l'utilisation du transport par route, par rail et par voie d'eau, et peut influencer considérablement le développement de l'intermodalité.

3.5. Une comparaison qualitative des différents modes que sont la route, le rail et les voies navigables (y compris la navigation maritime à courte distance) et du transport intermodal route/rail et route/voie d'eau révèle que le transport routier présente un haut rapport qualité/prix, alors qu'il réalise souvent un moins bon

score (c'est-à-dire que ses coûts sociaux sont plus élevés) en ce qui concerne les aspects sociaux (sécurité, utilisation de l'espace, utilisation de l'infrastructure, efficacité énergétique, nuisance sonore et émissions). Cela justifie une politique active des autorités en matière d'intermodalité, puisqu'en fin de compte, ce sont elles qui sont responsables de l'internalisation des coûts externes, et les acteurs du marché pourront tenir compte de l'ensemble des coûts.

3.6. À court et à moyen terme, le transport routier gardera une avance confortable sur le transport intermodal tant que l'ensemble des coûts du transport ne seront pas répercutés dans les prix. La création de conditions de concurrence équitables et l'internalisation des coûts externes (tarification équitable) constituent pour la Commission des instruments importants dans le cadre de ses actions visant à stimuler le transport intermodal, mais l'on ne sait pas dans quelle mesure cela aboutira effectivement à une modification du choix modal. Au demeurant, une internalisation correcte des coûts externes dans les divers modes de transports pose encore problème. De ce fait, les effets de cette internalisation sur la concurrence internationale ne sont pas encore suffisamment clairs ⁽²⁾. En outre, il faut toutefois s'attendre à ce que l'internalisation des coûts externes pour toutes les techniques de transport demande encore beaucoup de temps, comme l'indique elle-même la Commission.

3.7. Le développement de l'intermodalité demande souvent des investissements très importants, notamment en matériel, terminaux et systèmes d'information. Les aides publiques aux nouveaux services ne sont possibles que de manière restreinte, tandis que la subvention des pertes d'exploitation par exemple est absolument impossible, même dans la phase initiale. Il s'agit d'un obstacle important étant donné qu'un grand nombre de participants au transport intermodal n'ont que des possibilités d'investissement très limitées.

3.8. Lors de la mise en œuvre du programme d'action de la Commission et du développement ultérieur de l'intermodalité, il convient, selon le Comité, de limiter la réglementation administrative au minimum. Le Comité estime qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place une toute nouvelle réglementation administrative. Dès le début de la mise en œuvre du plan d'action, la Commission doit consulter scrupuleusement à ce propos toutes les parties concernées, tant les acteurs du marché que les partenaires sociaux.

⁽¹⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 23.

⁽²⁾ Voir à ce sujet entre autres l'avis du Comité économique et social sur le Livre vert «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports — Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne»; JO C 56 du 24. 2. 1997, p. 31.

3.9. Le Comité estime que la communication de la Commission n'accorde pas suffisamment de crédit à ce qui a déjà été réalisé dans le domaine de l'intermodalité. Par exemple, depuis de nombreuses années, la navigation (maritime) de ligne fonctionne grâce aux services intermodaux dans toute l'Europe et s'est considérablement développée depuis l'apparition de la conteneurisation.

4. Observations particulières

4.1. L'objectif d'intégration du système européen de transport intermodal, assorti de la coordination de la politique de transport à tous les niveaux de pouvoir, est très ambitieux. Les autorités locales et régionales notamment jouent souvent un rôle décisif dans le développement de l'infrastructure intermodale. L'on a attiré l'attention (voir point 3.4) sur les différents domaines de la politique devant faire l'objet d'une meilleure coordination également au sein de la Commission européenne. Dans sa communication, la Commission n'indique pas de quelle manière elle compte coordonner la politique à tous les niveaux, ni où et comment seront prises les décisions pratiques.

4.2. Il convient de prêter attention à l'interaction entre le transport de voyageurs et de marchandises, tant par route que par rail. Dans plusieurs pays, le transport de voyageurs par chemin de fer occupe une part tellement importante de l'infrastructure disponible qu'il empêche un développement dynamique du transport intermodal de marchandises par rail. La séparation du transport des voyageurs et de marchandises par rail au niveau de l'infrastructure peut apporter une solution, mais demande d'importants investissements et de longs délais de planification et de construction. Une séparation comparable du transport de voyageurs et de marchandises par route est également envisageable, et est déjà expérimentée dans plusieurs pays européens. De tels développements auront une grande influence sur la qualité du transport ferroviaire et routier ainsi que sur les chances de réussite du transport intermodal.

4.3. Dans un marché du transport libéralisé, les acteurs du marché (transporteurs, opérateurs et chargeurs) organiseront eux-mêmes en grande partie la mise en place d'éléments tels que des réseaux d'information et des structures tarifaires. La communication ne donne pas d'informations suffisantes pour déterminer le rôle de la Commission à cet égard.

4.4. Il va de soi que le développement de l'intermodalité aura des incidences sur l'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail. Ainsi, une augmentation du transport intermodal engendrera un accroissement des parcours routiers initiaux et terminaux, et aura

une incidence sur les conditions de travail des chauffeurs, par exemple en matière de temps de travail. Comme l'a déjà fait remarquer le Comité précédemment, la libéralisation nécessaire du transport ferroviaire a d'énormes conséquences sur l'organisation des compagnies de chemin de fer et sur l'emploi dans ces entreprises. Lors de l'élaboration du cadre, il faudra, selon le Comité, accorder une attention particulière aux aspects sociaux liés à la réalisation de l'intermodalité. À cet effet, la Commission doit faire réaliser à l'avance les études nécessaires, en collaboration avec les comités concernés et les partenaires sociaux. Cela doit également figurer dans le programme d'action.

4.5. En ce qui concerne le développement technologique dans le domaine du transport intermodal, il convient de prêter également attention aux concepts et systèmes novateurs. Ainsi, les systèmes bimodaux (tels que RoadRailer, CODA-E et Kombirail) peuvent ouvrir au transport intermodal un nouveau segment très vaste, et le développement de rames destinées au transport intermodal (comme le Cargosprinter allemand) est très prometteur. De tels systèmes permettent de desservir des segments de marché entièrement nouveaux, mais peuvent également «menacer» des marchés de transport intermodal existants. Il faut veiller à éviter le morcellement de l'offre. C'est pourquoi l'élaboration future du cadre de l'intermodalité décrit dans la communication doit se faire en prenant en compte les différents systèmes et techniques.

4.6. Le Comité reconnaît la nécessité d'intégrer les diverses techniques de transport pour promouvoir ainsi le transport intermodal de porte-à-porte. Le point de départ de la Commission est que les développements indésirables du transport routier (congestion, émissions et accidents) peuvent être infléchis en promouvant le transport intermodal. Le Comité met en doute la supposition de la Commission selon laquelle la capacité de réserve (existante) des chemins de fer peut être utilisée à cet effet. D'une part, il n'est pas sûr qu'il soit question partout de capacité de réserve. D'autre part, le transport de voyageurs par rail est généralement prioritaire. Une nouvelle rationalisation du transport ferroviaire pourrait libérer une capacité de transport supplémentaire. Au demeurant, dans certains pays et sur certaines relations, il subsiste une réserve de capacité importante pour le transport combiné route/voie d'eau, qu'il s'agisse de navigation intérieure ou de transport maritime à courte distance. Par ailleurs, il importe de faire l'inventaire des infrastructures ayant servi dans le passé à l'un des modes et pouvant être rapidement modernisées et ajoutées au réseau utilisé actuellement.

4.7. La problématique du transport transalpin a une grande influence sur le développement de l'intermodalité en Europe. Une partie de ce transport se déroule toutefois en dehors de la zone d'influence de l'Union européenne, ce qui peut nuire à l'efficacité d'une politique européenne en matière d'intermodalité.

4.8. Une nouvelle approche du transport, basée sur l'intermodalité, demandera une réorganisation des chaînes de transport. De nouveaux acteurs entreront en jeu, les concepts et systèmes logistiques changeront. Le

niveau et la structure des coûts du transport en seront modifiés. L'on ne sait pas précisément si de tels développements influenceront le prix du transport, la qualité du service, et donc peut-être la compétitivité de l'Europe, ni de quelle manière ils exerceront leur influence. Il importe en outre de tirer des leçons de l'expérience acquise avec les services de transport intermodaux existants, pour qu'elle serve si possible de base aux développements ultérieurs. Il convient de surmonter les obstacles existants afin de rendre l'intermodalité plus efficace et plus attrayante.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission concernant la consultation à propos du Livre vert sur une politique de numérotation dans le domaine des télécommunications en Europe»

(98/C 19/08)

Le 26 mai 1997, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 octobre 1997 (rapporteur: M. Mobbs).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, une voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission a publié le 20 novembre 1996 un Livre vert sur une politique de numérotation dans le domaine des services de télécommunications en Europe (doc. COM(96) 590 final). Il s'en est suivi une période de large consultation publique de toutes les parties intéressées au sein de l'UE, sur diverses options pour une approche commune de certains aspects de la numérotation, en vue d'atteindre l'objectif commun d'un marché unique des télécommunications concurrentiel et libéralisé.

1.2. En outre, la Commission a organisé en février 1997 une consultation publique réunissant plus de 100 participants. Environ 80 commentaires écrits ont été reçus à la date de clôture de la consultation, le 21 février 1997.

1.3. Le Comité économique et social a émis son avis le 28 mai 1997⁽¹⁾.

1.4. Le Comité a approuvé l'initiative de la Commission et reconnu qu'elle constituait une part essentielle du processus de pleine libéralisation depuis la publication du Livre vert sur les télécommunications⁽²⁾ en 1987.

⁽¹⁾ JO C 287 du 22. 9. 1997, p. 15.

⁽²⁾ Vers une économie européenne dynamique — Livre vert sur le développement du Marché commun des services et équipements des télécommunications (doc. COM(87) 290 final). Avis CES: JO C 356 du 31. 12. 1987, p. 46.

1.5. Cependant, le Comité a émis certaines réserves, en particulier sur les points suivants:

- des solutions de remplacement peuvent offrir un meilleur «rapport qualité-prix» (à la fois pour les consommateurs et les opérateurs);
- les résultats de certaines études en cours proposées par la Commission sont incomplets;
- davantage d'informations sont nécessaires sur plusieurs des problèmes techniques soulevés, ce qui pourrait requérir des études complémentaires;
- certaines dates du calendrier proposé sont inacceptables (délai trop court ou trop long);
- plusieurs des actions proposées seraient peut-être mieux menées par des organisations internationales existantes;
- les questions stratégiques, comme le plan de numérotation européen, nécessitent un complément d'informations, étant donné que les avantages immédiats ne sont pas évidents, tout particulièrement lorsque cela concerne aussi le reste du monde.

1.6. Il est intéressant de noter que l'avis du Comité (adopté après la clôture de la période de consultation par la Commission) n'est pas fondamentalement différent de ceux que la Commission a reçus précédemment.

1.7. La communication de la Commission concernant la consultation démontre une analyse sérieuse des commentaires faits par toutes les parties intéressées et constitue une bonne appréciation des objectifs initiaux de la Commission et de tous les avis reçus.

2. La communication de la Commission

2.1. La Commission considère que les propositions du Livre vert ont reçu un large soutien sur de nombreux aspects.

2.2. De l'avis général, il est nécessaire, pour toute modification de la numérotation et des mécanismes de numérotation, de se concentrer sur les besoins des utilisateurs. Les modifications des plans de numérotation entraînant toujours des complications importantes pour les utilisateurs tant domestiques que professionnels, il convient d'y recourir uniquement si les bénéfices sont manifestement supérieurs aux coûts. Certains estiment que le Livre vert présente une vision trop optimiste des avantages tout en sous-estimant les coûts.

2.3. Les avis divergent considérablement sur la manière dont il faudrait introduire les mécanismes essentiels de numérotation et à quelle date. Certains

préconisent une harmonisation et une synchronisation précoces dans l'ensemble de l'UE pour éviter les distorsions de concurrence. D'autres estiment que cela entraînerait des retards dommageables dans les pays ayant les moyens d'accélérer le processus ou encore que la mise en place doit être fonction du stade de développement du réseau de chaque État membre.

2.4. Sur la base des résultats de la consultation, la Commission considère que les objectifs (principaux) suivants, proposés sur la base d'une date butoir, sont appropriés:

2.4.1. 1^{er} janvier 1998

La sélection de porteuse à chaque appel doit être offerte par tous les fournisseurs d'accès locaux fixes puissants sur le marché (qui ne sont pas définis dans la communication) lorsque la pleine libéralisation est prévue. L'introduction peut être plus tardive pour les États membres auxquels une dérogation a été accordée.

2.4.2. 1^{er} janvier 1999

L'espace européen de numérotation téléphonique doit être établi sur la base de l'indicatif de pays «388». L'UIT devrait autoriser son utilisation dans le courant de l'été 1997.

2.4.3. 1^{er} janvier 2000

La présélection de porteuse par l'utilisateur doit être offerte par tous les fournisseurs d'accès locaux fixes puissants sur le marché de tous les États membres.

La portabilité du numéro en cas de changement d'opérateur doit être offerte par tous les fournisseurs d'accès fixes locaux.

La probabilité du numéro doit être offerte par tous les opérateurs pour les numéros de services spéciaux à caractère non géographique (numéros verts, à frais partagés, à tarif majoré).

2.5. Plan d'action

Pour atteindre les objectifs ci-dessus, la Commission propose un calendrier précisant les parties concernées et les actions à entreprendre.

3. Observations générales

3.1. Le Comité est satisfait d'avoir l'occasion de commenter la communication de la Commission, d'autant plus que le sujet soulevé par la Commission couvre l'un des derniers grands domaines d'action qui subsistent dans le processus de libéralisation des télécommunications. Il touche également des aspects qui, s'ils présentent un intérêt particulier pour les opérateurs, les prestataires de services et les fabricants, concernent plus directement l'utilisateur final et le consommateur que bien d'autres initiatives antérieures de la Commission.

3.2. La communication de la Commission expose largement les commentaires des parties concernées par le processus de consultation. C'est pourquoi l'avis du Comité portera principalement sur les actions spécifiques relatives aux objectifs que la Commission propose au chapitre V «Priorités pour l'action».

3.3. Le Comité approuve les actions prioritaires proposées, nécessaires pour renforcer le processus de libéralisation. Leurs objectifs sont réalistes et essentiels pour assurer une concurrence véritable, favoriser l'innovation et permettre le choix des consommateurs au mieux de leurs exigences de qualité, de services et de coûts. L'offre de numéros adéquats et la mise en place de mécanismes de numérotation appropriés, appliqués et conçus dans un souci d'équité, de transparence et de non-discrimination contribuera au développement du marché intérieur dans le secteur des services de télécommunications. La directive sur la pleine concurrence⁽¹⁾ et la directive sur l'interconnexion⁽²⁾ requièrent des plans et des procédures de numérotation adéquats.

3.4. Il appartient aux Autorités réglementaires nationales (ARN) de veiller à ce que ces objectifs soient atteints. Le Comité souligne que les États membres doivent s'assurer que les ARN indépendantes requises soient mises en place et parfaitement opérationnelles en temps utile. En l'absence d'ARN et de règles communes

applicables à l'ensemble de l'UE, les chances de réussite des actions prévues par le plan de numérotation uniforme seront substantiellement réduites.

4. Observations spécifiques

4.1. Sélection de porteuse

4.1.1. La Commission propose que la sélection de porteuse comprenne deux étapes: sélection à chaque appel (facilité d'accès) avant le 1^{er} janvier 1998 et présélection de porteuse (égalité d'accès) avant le 1^{er} janvier 2000 pour tous les fournisseurs d'accès locaux fixes puissants sur le marché (qui ne sont pas définis dans la communication). Certains États membres disposent déjà d'un système pour lequel le choix de l'utilisateur est garanti par l'option «facilité d'accès». À l'heure actuelle, aucun État membre n'a choisi l'option «égalité d'accès».

4.1.2. La Commission propose (comme elle l'a déjà fait dans son Livre vert) que les États membres choisissent l'option «égalité d'accès» de la sélection de porteuse. Si le Comité était plutôt favorable à cette approche dans son avis précédent⁽³⁾ (par. 4.1.1.4), il estimait cependant que l'examen de la sélection et de la présélection «[devait comprendre] obligatoirement une étude de rentabilité détaillée». Comme la Commission a proposé une approche en deux étapes, la «facilité d'accès» en 1998 et l'«égalité d'accès» en 2000, il semblerait que l'on puisse prendre le temps d'examiner la suggestion du Comité.

4.1.3. Étant donné que les avis divergent énormément sur la nécessité d'imposer ces formules aux fournisseurs d'accès locaux et aux opérateurs des réseaux mobiles, il apparaît judicieux de réévaluer et de réexaminer la question lors des révisions de 1998 et 1999.

4.2. Portabilité du numéro

4.2.1. L'impossibilité pour un usager de conserver son numéro en changeant de fournisseur d'accès apparaît comme un facteur dissuasif important (dans son avis précédent, le Comité faisait référence à des sondages indiquant que 80 à 90 % de la clientèle professionnelle n'envisageraient pas de changer d'opérateur s'ils ne pouvaient pas conserver leur numéro). La nécessité d'obliger tous les fournisseurs d'accès locaux fixes et tous les opérateurs délivrant des numéros de services spéciaux à caractère non géographique à offrir la portabilité du numéro ne semble pas être contestée. Cependant, les avis divergent sur la couverture à assurer et le calendrier à respecter.

4.2.2. La Commission considère que la meilleure méthode pour y arriver consiste à modifier la directive sur l'interconnexion⁽²⁾, ce qui devrait être fait avant le 1^{er} janvier 2000. Avant cette date, il sera nécessaire de fixer des orientations concernant l'élaboration d'arrangements équitables et proconcurrentiels pour le partage des coûts entre les opérateurs concernés.

(1) Directive 96/19/CE de la Commission du 13 mars 1996, modifiant la directive 90/388/CEE relative à la pleine concurrence dans les marchés de télécommunication (JO L 74 du 22. 3. 1996, p. 13). Avis CES: JO C 39 du 12. 2. 1996, p. 52.

(2) Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997, relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) (JO L 199 du 26. 7. 1997, p. 32). Avis CES: JO C 153 du 28. 5. 1996, p. 21.

(3) JO C 287 du 22. 9. 1997, p. 15.

4.2.3. L'ETSI⁽¹⁾ conduit actuellement des études, qui seront achevées fin 1998, sur l'opportunité et la possibilité d'obliger les opérateurs des réseaux mobiles à offrir la portabilité du numéro. Une réévaluation devra avoir lieu lors de la révision de 1999. Il conviendrait à ce propos de porter une attention particulière aux nouveaux accords de la profession sur le réseau mobile UMTS dont le développement est vital pour la compétitivité de l'industrie européenne.

4.2.4. Il conviendra aussi de se préoccuper du développement d'un système d'information en ligne à chaque appel lorsque les numéros ne donnent plus d'indications tarifaires fiables. Ce problème doit être résolu avant que ne soit pleinement mise en place la portabilité du numéro.

4.3. *Espace européen de numérotation téléphonique (ETNS)*

4.3.1. La consultation a abouti à se poser la question classique: «de l'œuf et de la poule» Étant donné qu'actuellement, aucun ETNS n'utilise l'indicatif «388» suggéré, il est impossible de savoir si une demande existe. D'un autre côté, il semble qu'il y ait suffisamment de potentiel pour que l'on puisse anticiper la demande. Le Comité partage l'opinion de la Commission selon laquelle c'est cette dernière voie qu'il faut suivre. Il convient ce faisant de rester dans le cadre des organisations CEPT/ECTRA existantes.

4.4. *Plans nationaux de numérotation*

4.4.1. Le Comité est satisfait de la reconnaissance du fait que de nombreux commentateurs ont fait part de leurs inquiétudes concernant les conséquences qu'auraient de nouveaux changements des plans de numérotation

nationaux à court et moyen terme, particulièrement lorsque des modifications viennent juste d'être apportées à certains de ces plans. Une période de stabilité est nécessaire et il importe de ne faire aucune proposition de changement avant le début de l'an 2000.

4.4.2. L'harmonisation n'est pas considérée comme une fin en soi justifiant de modifier les plans nationaux de numérotation. Cependant, comme il peut y avoir certains avantages à une convergence progressive naturelle, la Commission est d'avis que toute modification future des plans (nationaux) de numérotation doit être fondée sur des orientations communes. Certains États membres en particulier attribuent des groupes de chiffres spécifiques à des catégories spécifiques d'utilisateurs sans aucune concertation (par exemple, le 05 est réservé aux réseaux professionnels privés au Royaume-Uni).

4.5. *Plan européen de numérotation à long terme*

4.5.1. Il ressort de la consultation que de grandes incertitudes entourent les coûts et les bénéfices associés à un environnement européen unifié de numérotation et que des études plus approfondies sont nécessaires.

4.6. *Numérotation alphanumérique⁽²⁾*

4.6.1. Le Comité note qu'il existe un intérêt général pour l'adoption de normes communes sur la numérotation alphanumérique.

4.7. *Internet*

4.7.1. Le Comité partage l'opinion de la Commission selon laquelle il faut continuer à suivre activement la question.

⁽¹⁾ European Telecommunications Standards Institute (Institut européen de normes de télécommunications).

⁽²⁾ Composition d'un numéro de téléphone, en utilisant les symboles alphanumériques figurant sur le clavier du téléphone et correspondant au nom du service ou de l'abonné appelé. Exemple: 0-800-«FLEURS».

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant un programme pluriannuel pour la promotion des sources d'énergie renouvelables dans la Communauté — *Altener II*»⁽¹⁾

(98/C 19/09)

Le Conseil, en date du 25 juin 1997, a décidé, conformément aux articles 198 et 130S, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 septembre 1997 (rapporteur: M. Bernabei).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 112 voix pour et 2 voix contre l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le programme pluriannuel pour la promotion des sources d'énergie renouvelables (SER) *Altener II* (1998-2002), proposé par la Commission le 12 mars 1997⁽²⁾, fait partie d'une stratégie plus vaste dans le domaine de la politique énergétique communautaire. La proposition fait suite au programme *Altener I* (1993-1997)⁽³⁾, qui expire fin 1997 et sur lequel le Comité s'est prononcé favorablement le 24 novembre 1992⁽⁴⁾, signalant néanmoins le manque de ressources financières et la nécessité de mécanismes d'évaluation et de contrôle.

1.2. Avec le programme *Altener*, la Commission vise à combler le fossé qui s'est creusé entre le développement technique, la démonstration et la diffusion sur le marché, et met en évidence la nécessité d'exploiter les capacités, des réseaux d'information et de formation davantage ciblés, et d'établir des normes techniques et des standards paneuropéens. Le budget global destiné à *Altener I* a atteint, pour les cinq ans couverts par le programme, 43,7 millions d'euros, y compris le financement supplémentaire requis en raison de l'élargissement de la Communauté et de l'extension du programme à l'EEE.

1.3. Le programme avait pour but de contribuer aux objectifs de la politique énergétique communautaire relative à la limitation des émissions de CO₂, à l'augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables dans le bilan énergétique, à la réduction de la dépendance à l'égard des importations d'énergie, à la sécurité d'approvisionnement, au développement économique et social et au développement local et régional.

1.4. Selon le rapport de la Commission sur les résultats du programme *Altener*⁽⁵⁾, présenté conjointement à la proposition de décision *Altener II* le programme en

question «a joué un rôle important dans la sensibilisation à l'égard du rôle des sources d'énergie renouvelables dans la Communauté» grâce à des activités en faveur de la création d'un réseau d'information ainsi qu'à un ensemble de rapports et d'études destinés à «combler le vide existant entre la recherche et les applications commerciales des sources d'énergie renouvelables». Le rapport souligne également qu'il est difficile de «tirer des conclusions préliminaires solides sachant que peu de projets pilotes ont été achevés à l'heure actuelle», et signale que «cette partie du programme est largement sous-financée puisque moins de la moitié des projets proposés (...) ont pu être financés par le budget actuel».

1.5. Selon le Comité, il est important que le rapport d'évaluation final du programme rende compte de l'expérience acquise, et permette de corriger les erreurs et les faiblesses sur la base des résultats effectivement atteints par les projets financés dans le cadre du programme *Altener*: le rapport sur le programme pluriannuel 1998-2002 devrait être rédigé dans le courant de la dernière année afin de pouvoir procéder à une réorientation appropriée du programme.

1.6. Il convient toutefois de signaler qu'un rapport d'experts indépendants effectué en 1996⁽⁶⁾ a présenté une évaluation positive tout en signalant l'insuffisance du financement octroyé au programme pour atteindre les objectifs fixés. La proposition se réfère en outre à la publication de l'étude «*Teres II* — Les perspectives pour l'énergie renouvelable dans 30 pays européens de 1995 à 2002», financée dans le cadre d'*Altener I*.

1.7. Dans son avis du 24 avril 1997, le Comité s'est longuement prononcé sur le Livre vert de la Commission, «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables»⁽⁷⁾, affirmant en particulier qu'un «renforcement

⁽¹⁾ JO C 192 du 24. 6. 1997, p. 16.

⁽²⁾ Doc. COM(97) 87 final du 20. 11. 1996.

⁽³⁾ JO L 235 du 18. 9. 1993, p. 41.

⁽⁴⁾ JO C 19 du 25. 1. 1993, p. 7.

⁽⁵⁾ Doc. COM(97) 122 final du 12. 3. 1997.

⁽⁶⁾ «Évaluation of the Altener programme (1993-1997) and proposal for the future», rapport à la Commission européenne de MM. Andersson, Del Rio, Janssen et McKeogh, Bruxelles 1996.

⁽⁷⁾ Doc. COM(96) 576 du 20. 11. 1996.

des actions au titre du programme *Altener II* pourrait créer un marché concurrentiel pour l'industrie des énergies renouvelables et ainsi réduire les coûts tout en créant des emplois dans ce secteur. Les actions au niveau communautaire seraient ciblées sur certains domaines bien définis, comme les revêtements et les toitures photovoltaïques, le chauffage thermique solaire pour les activités sportives, touristiques et sanitaires, les architectures solaires actives et passives, la production de biométhane à partir des déchets urbains solides biodégradables, les installations autonomes, etc. Elles seraient assorties d'un soutien communautaire situé à un niveau aussi bas que possible afin d'éviter les distorsions du marché et calculé pour tenir compte des coûts externes ainsi évités»⁽¹⁾.

1.8. Par ailleurs, le Comité a rappelé dans son avis sur la «Proposition de décision du Conseil concernant l'organisation de la coopération sur des objectifs communautaires convenus dans le domaine de l'énergie»⁽²⁾ adoptée le 23 avril 1997⁽³⁾, qu'il «approuve les objectifs de promotion de l'utilisation des SER et de l'efficacité énergétique, susceptibles d'apporter une importante contribution à un environnement plus sain, et qui, alliés au développement des sources locales, permettront la réduction de la dépendance énergétique de la Communauté vis-à-vis des sources extérieures et favoriseront la croissance économique et l'emploi».

2. La proposition de la Commission

2.1. Dans sa proposition de décision relative au programme *Altener II*, la Commission indique six thèmes pour les actions et les mesures en matière d'énergie renouvelable, dont quatre constituent une extension des initiatives prévues dans le programme *Altener I*, et deux visent à promouvoir la pénétration commerciale des SER et la mise en place d'un suivi stratégique et de contrôle sérieux.

2.2. En particulier, les interventions concernent:

- des études et autres actions destinées à mettre en œuvre ou à compléter les mesures communautaires prises pour développer le potentiel des énergies renouvelables, telles que les stratégies sectorielles et de marché, le développement de normes et de standards, les marchés groupés et la législation. Ces actions sont financées par la Commission jusqu'à 100 %, et se voient octroyer un budget de 4 millions d'écus pour les deux premières années (13,3 %);
- des actions pilotes visant à créer et à élargir les infrastructures et les instruments de planification locale et régionale, de conception, d'évaluation, d'information, d'éducation et de formation, ainsi que les nouveaux instruments financiers et de mar-

ché. Ces actions sont financées par la Commission à concurrence de 30-50 %, et se voient octroyer un budget de 9,4 millions d'écus pour les deux premières années (31,3 %);

- des mesures pour encourager les échanges d'expérience et de savoir-faire visant à améliorer la coordination entre les activités internationales, communautaires, nationales, régionales et locales, ainsi que la mise en place d'un système centralisé de collecte et de diffusion des informations. Ces mesures sont financées par la Commission jusqu'à 100 %, et se voient attribuer un budget de 3 millions d'écus pour les deux premières années (10 %);
- des mesures en faveur de l'échange d'expérience et de savoir-faire proposées par une entité autre que la Commission européenne. Ces mesures sont financées par la Commission à concurrence de 30-50 %, et se voient octroyer un budget de 2,8 millions d'écus pour les deux premières années (9,3 %);
- des actions visant à faciliter la pénétration des SER et à encourager les investissements moyennant le recours à une assistance spécialisée, à l'analyse de prospection des marchés, au choix du site et à l'élaboration de plans financiers dans les domaines suivants: la biomasse, les systèmes solaires thermiques et photovoltaïques, les systèmes solaires passifs et actifs dans le bâtiment, les projets hydroélectriques à petite échelle, l'énergie éolienne, l'énergie géothermique. La Commission se réserve le droit de déterminer annuellement le niveau de son soutien financier. Ces actions se voient octroyer un budget de 8 millions d'écus pour les deux premières années (26,6 %);
- des actions visant le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action en matière de SER, l'évaluation de l'impact et du rapport coût/efficacité des mesures et des actions du programme, ainsi que le suivi des progrès réalisés par la Communauté et les États membres en matière de développement des SER. Ces actions sont financées par la Commission jusqu'à 100 %, et se voient octroyer un budget de 2,8 millions d'écus pour les deux premières années (9,3 %).

2.3. La Commission se réserve également le droit de fixer annuellement les priorités et les lignes directrices du programme indicatif, même lorsque celles-ci sont soumises pour avis à un comité consultatif composé de représentants des États membres conformément aux dispositions de l'article 5.

2.4. Outre les dispositions générales antifraude, le programme prévoit de façon explicite que le financement des nouvelles actions de pénétration des SER (article 2 e) est conditionné aux résultats obtenus pour les projets proposés.

⁽¹⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 41, paragraphe 3.4.2.2.

⁽²⁾ JO C 27 du 28. 1. 1997, p. 9.

⁽³⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 123, point 3.2.9.7.

2.5. Le document prévoit également que la Commission présente au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions un rapport d'évaluation du programme durant la deuxième année du programme, ainsi qu'un rapport final à son expiration.

2.6. La participation au programme est ouverte aux pays d'Europe centrale et orientale associés en phase de préadhésion et à Chypre, sur la base des mêmes règles que celles appliquées aux pays de l'AELE et des accords d'association existants.

2.7. Le budget proposé par la Commission, en l'absence des perspectives financières de l'UE après 1999, se limite aux deux premières années du programme et s'élève à 30 millions d'écus: la nécessaire perspective stratégique exprimée dans la proposition doit trouver une place en tant que telle au sein de la structure de la politique énergétique à long terme et doit inclure des arguments valables pour un renforcement des différents volets du budget et leur intégration dans le chapitre III (politiques internes) des perspectives financières 2000-2004.

3. Observations générales

3.1. Le Comité est pleinement conscient du rôle stratégique déterminant que le développement des SER aura sur la future politique de développement durable de la Communauté, sur la qualité de la vie des citoyens, sur les exigences en matière de création d'une nouvelle coopération et de cohésion économique et sociale, et, conformément à ce qu'il a affirmé dans ses avis les plus récents, rappelle son soutien inconditionnel au renforcement du programme *Altener*.

3.2. En effet, il estime qu'il est essentiel, à la lumière de l'objectif indicatif annoncé dans le Livre vert sur les sources d'énergie renouvelables⁽¹⁾ et consistant à faire passer leur part de la consommation énergétique européenne de 6 à 12 % en 2010, de renforcer l'action communautaire et celle des États membres afin d'accélérer, en coordonnant tous les instruments communautaires impliqués, en particulier le programme-cadre de recherche et de développement technologique, la pénétration des énergies renouvelables sur le marché intérieur, sur celui des zones limitrophes et d'une façon plus générale, sur le marché mondial en termes de compétitivité.

3.3. L'expérience acquise au cours du programme *Altener*, malgré l'absence déjà évoquée d'une évaluation complète en termes d'efficacité et de respect des objectifs définis, a cependant démontré que les défis technologiques, industriels, compétitifs et de pénétration du marché

auxquels sont confrontées les SER afin d'atteindre des niveaux satisfaisants de consommation énergétique au niveau communautaire et des économies d'échelle nécessaires à la compétitivité globale de l'industrie de secteur, exigent des ressources financières beaucoup plus conséquentes que celles qui ont été mises à disposition au cours des cinq premières années et probablement plus élevées également que celles proposées par la Commission pour *Altener II*.

3.4. Le Comité approuve donc les conclusions du premier rapport sur les résultats d'*Altener*⁽²⁾, qui recommande de concentrer les actions futures sur certains aspects stratégiques tels que la résolution des problèmes relatifs à la pénétration des marchés, en évitant par ailleurs des distorsions de concurrence non justifiées.

3.5. Dans ce sens, les deux nouvelles actions destinées à faciliter la pénétration des SER sur le marché et à encourager les investissements, et visant le contrôle, le suivi et l'évaluation permanente du programme conformément aux objectifs, revêtent une valeur stratégique particulière, alors que le fait que l'aide financière soit conditionnée aux résultats effectivement obtenus par les projets proposés pourrait garantir une sélection plus ciblée. Pour ces raisons, le Comité serait d'avis d'augmenter le pourcentage du financement du programme *Altener II* à ces fins.

3.6. Toutefois, le renvoi de la définition de critères objectifs et de modalités d'accès pour ces types d'actions, de la part de la Commission, à un niveau de gestion annuelle ne permet pas de procéder à une évaluation appropriée ni de créer des conditions de marché stables et prévisibles pour les entreprises qui fournissent des produits et des services énergétiques, pour les investisseurs et pour les clients.

3.7. À cet égard, le Comité estime qu'il faudrait définir dès à présent des objectifs, des critères et des modalités d'accès tout en préservant une flexibilité, aux différents niveaux d'intervention et à l'intérieur de fourchettes prédéfinies, qui ne provoquerait pas de distorsion de la concurrence.

3.8. Le Comité estime qu'une telle action devrait mettre davantage l'accent sur des projets qui, d'une part, imposent une évaluation des coûts/bénéfices comprenant un bilan environnemental équilibré et se basant sur des critères et des objectifs prédéfinis et, d'autre part, encouragent les collectivités locales et les citoyens à utiliser directement les SER dans des zones bien définies telles que celles indiquées au paragraphe 1.7. L'implication directe du citoyen pourrait en effet contribuer à une sensibilisation plus rapide au potentiel des énergies renouvelables.

3.9. Par ailleurs, selon le Comité, il faudrait assortir l'actuel comité consultatif prévu à l'article 5 de mécanis-

⁽¹⁾ Doc. COM(96) 576 du 20. 11. 1996.

⁽²⁾ Doc. COM(97) 122 final du 12. 3. 1997.

mes sectoriels de dialogue permanent constitués de représentants des entreprises productrices d'énergie et des fournisseurs de services énergétiques, des industries du secteur concerné, des techniciens et des professionnels (architectes, ingénieurs, constructeurs, etc.) ainsi que des utilisateurs finaux, afin de garantir la cohérence et l'interaction des mesures du programme avec les tendances du marché tant du côté de la demande que de l'offre, en accordant une priorité accrue aux collaborations interrégionales européennes.

3.10. Un élément important qui devrait être renforcé grâce à des ressources financières plus appropriées dans le domaine des actions *Altener II* est celui de la normalisation par le biais du CEN et du *Cenelec*, aussi bien en raison de l'effet positif sur le marché intérieur et les économies d'échelle concernées, qu'à cause de la pénétration des technologies d'énergie renouvelable sur des marchés tiers, en particulier les marchés d'Europe centrale et orientale et ceux de l'espace euroméditerranéen. Selon le Comité, l'élaboration de normes paneuropéennes constitue un important volet de la promotion de l'énergie renouvelable et garantit une réduction des coûts de fabrication pour les clients et les parties intéressées, surtout dans un contexte de marché global.

3.11. Le Livre vert «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables» reconnaît la priorité stratégique de la coopération internationale en matière de SER tant pour soutenir l'industrie communautaire du secteur⁽¹⁾, grâce à des actions de promotion des exportations, que pour diminuer les impacts négatifs sur le contexte global d'un développement des PVD basé uniquement sur les sources d'énergie conventionnelles. À cet égard, le programme *Altener*, qui limite la possibilité de participation aux pays d'Europe centrale et orientale en phase de préadhésion et à Chypre, devrait toutefois promouvoir la collaboration avec les programmes de coopération internationale, tels que MEDA, *Phare* et *Tacis*, les programmes du FED et ceux des pays d'Amérique latine et d'Asie (ALA) introduisant dans ces derniers des lignes thématiques prioritaires permettant la mise en œuvre d'une action en faveur des SER.

En outre, dans le cadre du partenariat euroméditerranéen dans le domaine de l'énergie, le Forum euroméditerranéen de l'énergie récemment créé et son plan d'action commune à moyen terme devraient inclure des mécanismes de collaboration et de coordination avec le programme *Altener*. Également dans le cadre des comités consultatifs mixtes CES-pays tiers, il importe de demander, comme cela a été le cas dans le cadre du comité consultatif mixte UE-Turquie, un effort de collaboration en matière de SER. De même, le programme devrait être intégré dans la préparation de la stratégie européenne

visant à donner une impulsion au débat de la troisième conférence de l'ONU sur le changement climatique qui aura lieu en décembre 1997 à Kyoto, dans la perspective de laquelle le Comité élabore actuellement un avis d'initiative.

3.12. Les SER jouent un rôle considérable dans le développement des énergies locales en raison d'une installation et d'une utilisation souvent moins largement dépendantes de l'existence d'infrastructures et de réseaux, ce qui rend leur exploitation particulièrement adaptée aux régions de la Communauté, isolées et manquant d'infrastructures caractérisées par d'importantes ressources pour la production d'énergie renouvelable en raison de leur délocalisation géographique.

3.13. Le développement des SER est directement lié aux réalités des différentes régions de la Communauté, qui se sont développées différemment en fonction de leurs particularités morphologiques, climatiques et environnementales. L'action de la Communauté et, partant, le programme *Altener II* doivent être développés conformément au principe de subsidiarité, en vue d'intégrer les projets déjà mis en œuvre au niveau local en tant qu'actions complémentaires tout en les adaptant et en les améliorant. Une coordination approfondie avec les programmes nationaux et régionaux, en vue d'une stratégie commune, garantirait en effet la concentration nécessaire des ressources et permettrait une diffusion efficace des meilleures pratiques aux niveaux régional, national et communautaire, selon une approche «de la base vers le sommet».

3.14. L'émergence de nouvelles technologies énergétiques, dont le développement est assuré grâce aux actions prioritaires de RDT prévues dans la proposition de 5^e PC, offre de vastes possibilités pour la production décentralisée d'une énergie plus «propre», à condition que l'effort de recherche et de démonstration soit suffisant et se concentre sur la réduction des coûts ainsi que sur la résolution des problèmes de fiabilité et de sécurité d'un stockage décentralisé de l'énergie à faible coût et ayant un impact minimum sur l'environnement.

3.15. Dans un objectif de cohésion économique et sociale accrue, les Fonds structurels et de cohésion devraient orienter leurs interventions vers le soutien de telles initiatives. La BEI, le FEI, ainsi que la BERD pour les PECO, devraient également financer des projets relatifs aux énergies renouvelables, et il faudrait à cet égard développer les techniques de cofinancement.

3.16. En particulier, les problèmes liés à l'accès aux financements bancaires, dus à une mauvaise connaissance de la part des institutions de crédits du potentiel des SER, pourraient être atténués grâce au processus d'évaluation de qualité évoqué à l'article 2, alinéa e), qui certifierait la validité d'un projet en termes de respect des législations nationales et communautaires, de faisabilité technique et de rendement économique.

⁽¹⁾ Selon le Conseil européen pour l'exportation des énergies renouvelables, 75 % de l'industrie européenne du secteur dépendent des exportations. Voir *Teres II*, novembre 1996, p. 12.

3.17. Le Comité, qui a plaidé avec force pour qu'un chapitre concernant la politique de l'énergie soit inséré dans le Traité, déplore que tel n'ait pas été le cas, il considère néanmoins, selon ce qui a été décidé par le Conseil de l'Énergie du 27 mai 1997, qu'il est nécessaire d'inclure les actions en faveur des SER dans un programme-cadre stratégique qui reprenne de façon cohérente et transparente les actions et les instruments communautaires dans le domaine de l'énergie en les coordonnant avec les autres politiques communautaires concernées et les politiques des États membres.

3.18. En particulier, un tel cadre de cohérence reprendrait, aux côtés d'*Altener*, les programmes *Thermie* (volet gestion et application), *Save II* et *Synergie*, en évitant le compartimentage et la répétition au niveau opérationnel, et devrait rendre possible le rattachement de ce dernier avec les programmes de RDT pertinents, tels que *Joule/Thermie* et *Flair*, ainsi qu'avec les volets concernés des politiques de relations extérieures, environnementale, de la concurrence, du marché intérieur, de politique régionale et de l'agriculture.

3.19. D'autre part, un rôle de rattachement, de promotion et de prospective pourrait être assuré grâce à la création d'un institut ad hoc pour les énergies renouvelables dans le cadre du CCR, comme le Comité l'a souhaité dans son avis relatif au Livre vert sur les énergies renouvelables⁽¹⁾.

4. Observations particulières

4.1. Ajouter à l'article premier, paragraphe 1, alinéa a:

«dans le cadre d'une future politique énergétique communautaire intégrée qui assure la coordination de toutes les actions et des programmes en cours dans ce domaine, ainsi que des différents volets des politiques agricole, environnementale, de RDT, de cohésion et extérieure concernés par les SER».

4.2. Article 2, alinéa e, premier paragraphe : ajouter

«ainsi que l'évaluation certifiée de la qualité de projets qui garantisse la faisabilité économique, sociale et environnementale des actions, un accès plus facile, en particulier pour les PME, au système de financement public et privé et un regroupement des

propositions au sein d'un "système" suffisamment vaste pour être efficace en termes de coûts».

4.3. Article 2, alinéa c: ajouter

«moyennant la création d'une banque de données spécifique regroupant des bases statistiques harmonisées et accessible via un site Internet spécifique et ouvert».

4.4. Article 2, paragraphe 2: ajouter

«— stockage d'énergie».

4.5. Article 4, paragraphe 2: modifier le texte comme suit:

«Les conditions et les lignes directrices applicables au soutien financier des actions et des mesures visées à l'article 2 sont définies au début du programme, jointes à la présente décision, et mises à jour annuellement en tenant compte: ...».

4.6. Article 4, paragraphe 2, second tiret: ajouter à la fin

«grâce à une évaluation globale exhaustive des coûts/bénéfices, basée sur des critères et des objectifs prédéfinis».

4.7. Article 4, dernier alinéa: modifier le texte comme suit:

«Le Comité cité à l'article 5, ainsi que des mécanismes sectoriaux de dialogue permanent constitués de représentants des utilisateurs finaux, techniciens et professionnels, des entreprises productrices d'énergies et fournisseurs de services énergétiques et des entreprises du secteur assisteront ...».

4.8. Article 6, paragraphe 2: modifier le texte comme suit:

«Dans le courant de la dernière année d'application du programme et avant la présentation formelle d'une nouvelle proposition de programme ...».

4.9. Article 7, ajouter:

«En outre, la Commission encourage des actions d'échange d'informations, de diffusion des meilleures pratiques, de coordination entre les projets grâce à des programmes de coopération internationale intégrant dans leurs lignes thématiques prioritaires le développement des sources d'énergie renouvelables».

⁽¹⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 41, paragraphe 3.4.2.2.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — Vue globale de la politique et des actions énergétiques»

(98/C 19/10)

Le 30 avril 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant les Communautés européennes, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 septembre 1997 (rapporteur: M. Leros).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 113 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le CES a rendu plusieurs avis sur les différents programmes et activités communautaires dans le secteur de l'énergie:

- Projet d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité⁽¹⁾;
- Charte européenne de l'énergie⁽²⁾;
- Approvisionnement en pétrole brut et produits pétroliers⁽³⁾;
- Marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel⁽⁴⁾;
- Marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel⁽⁵⁾;
- Réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie⁽⁶⁾;
- Politique énergétique commune⁽⁷⁾;
- Énergie et cohésion économique et sociale⁽⁸⁾;
- Thermie II⁽⁹⁾;
- Livre vert «Pour une politique énergétique de l'Union européenne»⁽¹⁰⁾;
- Traité sur la Charte de l'énergie⁽¹¹⁾;
- SAVE II⁽¹²⁾;
- Approvisionnement en gaz naturel⁽¹³⁾;
- Obligations du service public dans le marché intérieur de l'énergie⁽¹⁴⁾;
- Programme indicatif nucléaire (PINC)⁽¹⁵⁾;

⁽¹⁾ JO C 75 du 26. 3. 1990, p. 26.

⁽²⁾ JO C 269 du 14. 10. 1991, p. 79.

⁽³⁾ JO C 332 du 16. 12. 1992, p. 74.

⁽⁴⁾ JO C 73 du 15. 3. 1993, p. 31.

⁽⁵⁾ JO C 195 du 18. 7. 1994, p. 82.

⁽⁶⁾ JO C 195 du 18. 7. 1994, p. 33.

⁽⁷⁾ JO C 393 du 31. 12. 1994, p. 95.

⁽⁸⁾ JO C 393 du 31. 12. 1994, p. 164.

⁽⁹⁾ JO C 39 du 31. 12. 1994, p. 77.

⁽¹⁰⁾ JO C 256 du 2.10. 1995, p. 34.

⁽¹¹⁾ JO C 18 du 22. 1. 1996, p. 146.

⁽¹²⁾ JO C 8 du 19. 3. 1996, p. 13.

⁽¹³⁾ JO C 204 du 15. 7. 1996, p. 84.

⁽¹⁴⁾ JO C 56 du 24. 2. 1997, p. 83.

⁽¹⁵⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 83.

— Coopération sur des objectifs communautaires convenus dans le domaine de l'énergie⁽¹⁶⁾;

— Livre vert «L'énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables»⁽¹⁷⁾.

1.1.1. Récemment, la proposition de la Commission relative à «l'organisation de la coopération sur des objectifs communautaires convenus dans le domaine de l'énergie»⁽¹⁸⁾ a énuméré ces différents objectifs. Le tableau des différents objectifs est assorti des lignes directrices concernant en particulier la sécurité de l'approvisionnement, la compétitivité, la protection de l'environnement, les relations énergétiques extérieures et la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Ces lignes directrices ont été confirmées à intervalles réguliers par les États membres ainsi que par le CES.

1.1.2. Afin de faciliter la réalisation des objectifs énergétiques communautaires, la Commission estime essentiel de renforcer la coopération et la coordination entre les États membres au sein d'un cadre organisé de façon à garantir la compatibilité des politiques énergétiques communautaires et nationales avec ces objectifs conformément aux avis émis antérieurement par le CES.

1.2. La Communication à l'examen fait suite aux lignes directrices du Conseil et du Parlement européen en vue de l'établissement d'un inventaire des programmes et des activités communautaires existants dans le secteur de l'énergie et en vue de leur rationalisation et de leur coordination.

1.3. La demande de la Commission visant à obtenir l'avis du CES sur cette communication s'inscrit dans le cadre de la nouvelle philosophie visant à associer dès le début le CES aux nouvelles initiatives de la Commission.

⁽¹⁶⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 123.

⁽¹⁷⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 41.

⁽¹⁸⁾ JO C 27 du 28. 1. 1997, p. 9.

2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1. La Communication vise à fournir une information complète sur les actions de l'UE dans le domaine de l'énergie ainsi que sur les ressources financières y afférentes. Elle examine, d'une part, la coopération dans le secteur de l'énergie, tant avec les États membres qu'avec les autres parties concernées et, d'autre part, l'action communautaire concentrée sur quatre objectifs:

- sécurité de l'approvisionnement et coopération internationale dans le secteur de l'énergie,
- intégration des marchés de l'énergie en vue de renforcement de la compétitivité,
- promotion du développement durable dans le secteur de l'énergie, et
- promotion de la recherche et du développement technologiques.

3. Observations générales

3.1. Le CES se félicite de la communication de la Commission qui s'inscrit dans le prolongement de l'analyse amorcée dans le Livre vert et dans le Livre blanc sur la politique énergétique dans l'Union européenne et dans la Communication relative à «la coopération sur des objectifs communautaires convenus dans le domaine de l'énergie.»

3.2. Sur tous ces sujets, à l'exception du Livre blanc, le CES a eu l'occasion d'exprimer sa satisfaction notamment dans son avis sur le Livre vert «Pour une politique énergétique de l'Union européenne» dans lequel il a invité la Commission à préciser clairement les instruments directs ou indirects qui lui permettraient d'influencer la politique énergétique communautaire, en indiquant les compétences et les pouvoirs qui l'accompagnent.

3.3. Le CES estime que cette communication s'attache à apporter une première réponse à l'inquiétude exprimée dans son avis sur le Livre vert et, tout en l'accueillant favorablement, n'en exprime pas moins certaines réserves qui sont indiquées ci-dessous.

3.4. Le CES estime que l'incapacité à insérer un chapitre sur l'énergie dans le Traité d'Amsterdam, ainsi qu'il avait été proposé par différents États membres, engage à élaborer une politique énergétique commune cohérente et coordonnée au niveau de l'Union européenne, en s'appuyant sur l'acquis communautaire. Cette idée a été systématiquement soutenue par le CES dès l'adoption de son avis d'initiative sur la politique énergétique communautaire qui proposait la mise en place d'une politique commune fondée sur la coopération entre les politiques énergétiques nationales et le respect de l'autonomie de celles-ci en ce qui concerne le choix des sources primaires d'énergie.

3.5. Aussi longtemps que le Traité sur l'Union européenne ne comporte pas de chapitre sur l'énergie, il sera nécessaire d'utiliser de manière cohérente, équilibrée et coordonnée les différents articles du Traité sur l'Union touchant le développement de cette politique, tandis qu'il conviendra d'éviter l'interprétation partielle et unidimensionnelle des articles, qui conduirait à une politique énergétique commune déterminée par des emprunts provenant d'autres politiques communautaires. Une telle politique valoriserait insuffisamment la sécurité de l'approvisionnement, ne renforcerait pas la concurrence, serait incompatible avec la protection de l'environnement et ne répondrait pas aux besoins des citoyens de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la qualité du service.

3.6. Le CES estime que la transparence recherchée par la Commission par le biais de la communication constitue un premier pas important vers l'élaboration d'une nouvelle proposition qui conduira à une nouvelle approche de la gestion de l'ensemble des politiques énergétiques contenues dans les programmes communautaires.

3.7. Nombre d'actions proposées reprennent les actions contenues dans les communications précédentes et ne comportent dès lors aucun élément nouveau ni de précision supplémentaire. Toutefois, il convient de reconnaître l'effort déployé par la Commission européenne afin de fournir une vue d'ensemble de ces actions, ainsi qu'il ressort de l'intitulé de la Communication.

3.8. C'est pourquoi, le CES estime que la communication à l'examen ne constitue qu'un point de départ et qu'elle doit être complétée par une nouvelle communication développant plus clairement et plus concrètement chacun des volets abordés (sécurité de l'approvisionnement et coopération internationale dans le domaine de l'énergie, intégration des marchés de l'énergie, promotion du développement durable dans le domaine de l'énergie et promotion de la recherche et du développement technologique en matière d'énergie). Ce document devrait préciser la valeur ajoutée de l'action communautaire directe ou de la coordination des actions nationales, la base juridique à utiliser, les mécanismes de suivi et de contrôle, les implications financières, le degré de priorité respectif et le calendrier de réalisation des différentes initiatives.

3.9. Il convient de noter également que l'Union européenne se trouve dans une phase critique de son développement. La mise en place d'une monnaie commune, l'approfondissement du marché intérieur, l'effort de cohésion économique et sociale entre ses citoyens et les progrès dans le domaine social, l'élargissement probable par suite de l'adhésion d'autres États européens et les demandes accrues des citoyens de l'Union dans de nombreux secteurs constituent des défis auxquels le secteur de l'énergie ne peut se soustraire. Il faut comprendre que la réalisation de ces nouvelles valeurs ou de ces nouveaux engagements auxquels la Communauté entend répondre pourrait être mise en péril par une situation de pénurie énergétique, fût-ce de courte durée, une augmentation excessive du prix de l'énergie importée

ou une diminution des niveaux usuels de qualité et d'efficacité, de l'approvisionnement en pétrole, en électricité ou en gaz naturel auxquels les citoyens européens sont habitués depuis des décennies. Dès lors, il est vital que le secteur de l'énergie et, partant, la politique énergétique soient à la hauteur de ces défis et des demandes des citoyens européens à cet égard.

3.10. Cette communication pourrait dès lors servir de base à un programme concret dans le secteur de l'énergie. Le Comité économique et social pourrait avoir l'occasion d'exprimer son avis sur ce programme et

d'apporter une contribution positive à cet égard. Enfin, ce programme de politique énergétique pourrait s'inscrire dans le débat de l'Agenda 2000 qui examinera les défis et les opportunités liés à l'élargissement de l'Union européenne, les perspectives financières globales et le nouveau cadre institutionnel. La Direction générale de l'énergie de la Commission européenne disposerait ainsi d'un programme pluriannuel substantiel qui consoliderait le rôle que le secteur de l'énergie doit jouer dans une Union européenne géographiquement élargie, plus compétitive sur le plan économique et plus solidaire sur le plan social.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de recommandation du Conseil concernant la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur»

(98/C 19/11)

Le 5 juin 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 octobre 1997 (rapporteur: M. Rodríguez García Caro).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 112 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'article 126 du Traité instituant la Communauté européenne stipule dans son premier paragraphe que la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les États membres, en appuyant et en complétant leur action en vue de la réalisation des objectifs énoncés dans le traité, tout en respectant pleinement les responsabilités nationales.

1.2. Sur la base de l'intérêt manifesté par les États membres pour un développement accru d'un enseignement supérieur de qualité dans leurs centres universitaires, le Conseil de l'éducation de novembre 1991 proposait d'engager une action communautaire en matière d'évaluation de la qualité. En 1994, la Commission et les États membres mettaient en œuvre deux projets pilotes visant à évaluer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage de disciplines données dans des établissements déterminés.

1.3. Les systèmes d'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur étaient, lorsque ces actions ont été entreprises, inégalement développés dans les différents États membres; aussi l'objectif fondamental des projets était-il de favoriser une prise de conscience accrue de la nécessité de cette évaluation par les institutions d'enseignement supérieur, en vue d'améliorer l'enseignement que les étudiants reçoivent.

1.4. Les résultats obtenus avec les projets pilotes et les conclusions tirées de cette intéressante expérience sont exposés dans la note d'information de M^{me} Cresson. Ce document a été présenté au Conseil «Éducation» du 6 mai 1996, lors duquel il a été pris acte de l'intention de la Commission de présenter une recommandation suivant les lignes directrices dudit rapport.

1.5. Conformément à ce qui est stipulé au quatrième paragraphe de l'article 126 du Traité, le Conseil présente, sur proposition de la Commission, la proposition de recommandation à l'examen, qui est soumise au Comité économique et social pour avis.

1.6. Le Comité estime qu'il est de la plus haute importance d'aborder dans une perspective communautaire la qualité de l'enseignement supérieur et approuve la ligne suivie par le Conseil et la Commission pour atteindre l'objectif poursuivi.

La garantie de la qualité en tant qu'instrument d'amélioration continue de la qualité elle-même, à travers l'application systématique des méthodologies qu'elle comprend, est le meilleur moyen de promouvoir un véritable enseignement supérieur de qualité dans les établissements de l'Union, en favorisant l'enseignement universitaire des différents États et en facilitant la comparaison des différents systèmes éducatifs de l'Union.

2. Proposition de recommandation

La proposition présentée par le Conseil a deux objectifs fondamentaux qui s'inscrivent dans la ligne des actions entreprises par la Communauté dans ce domaine: d'une part elle vise à faire prendre conscience aux États membres de la nécessité de mettre en place des systèmes de garantie de la qualité dans leurs établissements d'enseignement supérieur et, d'autre part, elle met à la disposition des États membres et de leurs institutions d'éducation une série de moyens de soutien basés sur la constitution d'un réseau européen pour l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur.

Le contenu de la recommandation peut se résumer brièvement aux points suivants:

2.1. La proposition recommande aux États membres:

2.1.1. de créer des systèmes transparents d'évaluation et de garantie de la qualité dans le but de préserver la qualité de l'enseignement supérieur, d'aider les établissements à utiliser les techniques d'assurance de la qualité et de servir de point d'ancrage pour la coopération sur la base des expériences mutuelles;

2.1.2. de fonder ces systèmes sur les principes suivants:

- autonomie et indépendance des instances chargées de l'évaluation;
- adéquation des procédures;
- conjonction des éléments internes et externes de l'évaluation;
- participation de toutes les parties intéressées;
- publication des rapports d'évaluation;

2.1.3. de veiller à ce que des mesures de suivi soient prises pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur de mettre en œuvre leurs plans d'amélioration de la qualité;

2.1.4. de veiller à ce que les autorités responsables de l'éducation et les directions des établissements accordent comme il convient la priorité à l'échange d'expériences

et à la coopération en matière d'évaluation et d'assurance de la qualité.

2.2. La proposition invite instamment la Commission:

2.2.1. à soutenir la création d'un Réseau européen pour l'assurance de la qualité afin:

- de permettre l'échange d'informations et d'expériences;
- de fournir une assistance technique aux États membres;
- de soutenir les centres d'enseignement qui souhaitent coopérer dans le processus d'évaluation et d'assurance de la qualité, surtout par le biais des «réseaux thématiques» du programme *Socrates*;
- d'aider les établissements en fournissant des informations sur la méthodologie, en facilitant les contacts avec des experts, etc.;
- d'établir des liens entre l'évaluation de la qualité et d'autres activités communautaires développées dans le cadre des programmes *Socrates* et *Leonardo*;
- d'élaborer des méthodologies facilitant l'intégration des diplômés dans les marchés du travail;

2.2.2. à présenter tous les deux ans un rapport sur le développement des systèmes d'assurance de la qualité dans les États membres et sur les activités de coopération, assorti de propositions visant à renforcer ces systèmes.

3. Observations

3.1. Observations générales

3.1.1. Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission exposée dans la proposition de recommandation du Conseil. L'article 126 du Traité dispose en des termes parfaitement clairs que la Communauté doit contribuer au développement d'une éducation de qualité et bien que le mot éducation ait un sens large et couvre différentes étapes de la formation de l'individu, le pas que l'on souhaite faire avec l'approbation de la recommandation sur laquelle nous avons été invités à nous prononcer nous paraît important et prometteur.

Cette obligation, reprise à l'article précité, ne peut être remplie qu'à la condition de pouvoir apprécier si l'enseignement dispensé aux étudiants est bien un enseignement de qualité. Aussi le Comité est d'avis qu'il ne saurait y avoir de meilleure initiative pour savoir si ce qui se pratique dans l'enseignement supérieur remplit les critères de qualité que de développer une série de mesures, comme celles dont il est question, ayant pour objet de favoriser une prise de conscience de la nécessité de mettre en place des systèmes d'assurance de la qualité dans les centres dispensant ce type d'enseignement, en fournissant dans le même temps des moyens et des méthodes permettant une évaluation de la qualité.

3.1.2. Les jeunes qui souhaitent accéder à l'enseignement supérieur dispensé dans les différents établissements des États membres de la Communauté ont une connaissance empirique et traditionnelle de la qualité des enseignements offerts par ceux-ci.

La mise en place d'un système connu et éprouvé d'évaluation de la qualité dans toutes les institutions d'enseignement supérieur favoriserait l'amélioration du niveau de l'enseignement, tant à l'échelle nationale que communautaire, en stimulant cet intérêt légitime à vouloir se surpasser et dépasser les autres en matière de qualité d'enseignement. Cela contribuerait non seulement à favoriser ladite amélioration de la qualité mais permettrait également aux citoyens d'avoir une meilleure connaissance des niveaux de qualité atteints dans les différents établissements d'enseignement supérieur.

3.1.3. Il faut déployer tous les efforts possibles pour que, au seuil de l'an 2000 et dans le contexte d'une société technologiquement avancée, qui fait de l'assurance de la qualité et de la qualité absolue le fondement incontestable du progrès et du meilleur service au client, ou usager, les établissements d'enseignement supérieur soient dotés des moyens appropriés pour développer des méthodologies d'évaluation de la qualité.

En conséquence et dans ce contexte, il apparaît nécessaire et indispensable au Comité d'adopter des initiatives visant la promotion des méthodes et des techniques d'assurance de la qualité dans l'enseignement, comme outil incontournable de l'amélioration du produit de l'enseignement supérieur. En même temps, rapprocher l'Université de la société en vue de rechercher de nouvelles possibilités de relation pourrait favoriser la formation des universitaires en leur permettant de s'adapter à la réalité d'aujourd'hui et de faire face à ce qui les attend quand ils devront s'intégrer plus tard au marché du travail, ainsi qu'à la société elle-même.

3.1.4. Le Comité reconnaît la nécessité de créer des systèmes d'évaluation de la qualité qui soient opérationnels dans les différents établissements des États membres. Pour autant, la qualité ne saurait être imposée; elle doit être acceptée par les acteurs concernés, qui en l'occurrence seraient les enseignants eux-mêmes et les autorités responsables de l'enseignement. Aussi, à titre préalable et peut-être, simultanément à la création de systèmes de qualité, il faudrait inviter les États membres à mettre à disposition les moyens nécessaires pour que, dans les établissements d'enseignement supérieur, soient créées des structures chargées de la promotion, de l'orientation et du soutien interne en matière de développement des connaissances des méthodes et techniques d'assurance de la qualité et de l'application de celles-ci. Il faudrait que cela soit rappelé dans le texte de la recommandation.

Le Comité est d'avis que pour faire progresser la qualité de manière durable il faut s'attaquer au problème depuis la base, c'est-à-dire les établissements, et ce de manière consensuelle, plutôt qu'imposer une règle. Les méthodes et les techniques auxquelles fait appel l'assurance de la qualité requièrent la participation active de ceux qui enseignent. Sans leur contribution à l'application de celles-ci, l'évaluation interne est impossible et l'évaluation externe ne peut parvenir à une analyse approfondie.

Aussi, la prise de conscience de la base nécessite un effort peut-être plus grand encore que celui que doivent fournir les autorités responsables de l'enseignement.

3.1.5. Le Traité exclut expressément la possibilité d'harmoniser les systèmes d'enseignement, c'est un fait incontestable mais qui n'empêche pas en principe d'adopter des systèmes d'évaluation qui, dûment convenus par consensus et homologués, permettent d'établir des critères de base communs rendant possible la comparaison de la qualité de l'enseignement dans les différents systèmes et centres éducatifs.

Le Comité est bien évidemment favorable à l'idée de ne pas établir d'échelles ou de classifications des centres d'enseignement, mais estime néanmoins que les étudiants et la société en général doivent connaître les différents niveaux de qualité d'enseignement proposés dans les établissements, surtout quand ils sont financés par des fonds publics.

Indépendamment des critères propres que chaque État membre et chaque établissement d'enseignement peuvent utiliser, la Commission devrait encourager l'application de critères communs permettant de mesurer, dans un contexte européen, les niveaux de qualité des enseignements dispensés dans une perspective communautaire.

3.1.6. Le Comité estime qu'avec ce contenu à la fois local et européen, la coopération entre les différents établissements ira plus loin, pour ce qui est de la qualité, que la stricte connaissance des méthodes et des systèmes utilisés en permettant de mettre en évidence les points faibles de certains établissements par rapport à d'autres, qu'auront révélés les niveaux inférieurs de qualité obtenus après évaluation sur la base de critères et de normes identiques.

Cela signifie qu'une fois ses insuffisances détectées, un établissement pourra se servir de l'expérience des autres, dont l'exemple aura été mis en évidence avec une méthodologie commune d'évaluation, pour atteindre l'objectif de l'amélioration de la qualité de son travail. L'amélioration de la qualité est l'objectif ultime de l'assurance de la qualité, puisque l'identification de situations non souhaitables et qui peuvent être améliorées par la mise en œuvre de solutions aux problèmes détectés est le but ultime de tout processus d'assurance de la qualité dans une institution.

Aussi, le Comité insiste sur l'aspect positif du rapprochement de certaines procédures d'évaluation, y compris de leurs éléments externes, comme facteur contribuant à l'amélioration de la qualité elle-même.

3.1.7. Le Comité souhaite faire valoir clairement dans son avis le respect que méritent deux principes concernant les États et les établissements, mentionnés et commentés tout au long du document COM(97) 159 final et du texte du présent avant-projet d'avis et qui peuvent prêter à confusion. Ces deux principes sont les suivants:

— En aucun cas, l'éventualité d'une harmonisation des politiques éducatives des États membres, ni par conséquent des systèmes d'enseignement et des formations dispensées par les établissements d'enseignement, n'est remise en question. Toutefois, il y a lieu

d'établir clairement que pour être suffisamment valable, la recommandation doit se fonder sur l'adoption de systèmes d'assurance de la qualité qui incluent des méthodes d'évaluation homologables et utilisables par tous ceux qui acceptent volontairement l'évaluation comme aide à l'amélioration de la qualité et non comme quelque chose d'imposé. Nous estimons que le texte de la recommandation doit être plus clair en ce sens.

- Il faut établir clairement que le principe de l'autonomie des universités ne saurait être remis en question ni mis en doute dans le contexte du présent avis. Toutefois, il importe que les citoyens sachent quels sont les établissements d'enseignement au niveau européen qui ont recours dans leur organisation à l'évaluation comme méthode systématiquement appliquée d'assurance de la qualité. Les citoyens ont non seulement le droit de connaître les niveaux de qualité des établissements appliquant ces systèmes, mais ils ont également le droit de savoir quels sont les établissements qui utilisent des méthodes homologables d'évaluation de la qualité. L'information est un élément clé dans la société dans laquelle nous vivons et le Comité estime par conséquent que ce type d'informations doivent être accessibles au citoyen dans par exemple un vade-mecum mis à jour périodiquement des établissements d'enseignement supérieur de la Communauté qui utilisent des systèmes d'évaluation fondés sur le principe de l'assurance de la qualité.

3.2. Observations particulières

3.2.1. Le Comité estime que, dans un souci de cohérence avec le titre de la proposition de recommandation, qui se réfère à la coopération européenne en matière d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur, sans mention expresse de l'évaluation, il conviendrait de supprimer du texte de la proposition le terme «évaluation» car tout au long de ce texte il précède à plusieurs reprises l'expression «assurance de la qualité».

Il ne s'agit pas d'exclure la notion d'évaluation de l'esprit qui préside au texte de la proposition mais de l'enrichir en l'intégrant au concept d'assurance de la qualité, qui fait de l'évaluation partie intégrante et essentielle du système. L'assurance de la qualité est un processus composé d'une série d'interventions méthodiques qui englobe à titre d'élément fondamental l'évaluation mais qui implique également d'autres opérations ayant pour objectif l'amélioration de nos prestations, comme la recherche de solutions aux problèmes détectés, leur mise en œuvre et une nouvelle évaluation de la situation ainsi créée.

Par conséquent, le Comité est d'avis que, dans la perspective d'une meilleure compréhension du sens de la recommandation, il faudrait éliminer du texte les références simultanées à l'évaluation et à la garantie de la qualité.

3.2.2. Le Comité estime que les critères et les normes applicables dans chaque établissement, en tant qu'élément du développement des méthodologies d'évaluation interne de la qualité, doivent s'ancrer dans le contexte dans lequel l'établissement évolue. La comparaison avec son environnement proche fournit, dans une première phase, la meilleure source d'informations sur les niveaux de qualité atteints.

Il considère que la recommandation doit mettre l'accent le plus possible sur la promotion du concept d'assurance de la qualité dans les établissements d'enseignement pour favoriser une prise de conscience accrue de la nécessité de garantir cette qualité.

Les échanges d'informations et d'expériences prévus dans le cadre des éventuelles fonctions du réseau européen pour l'assurance de la qualité doivent, dans un premier temps, mettre l'accent sur la prise de conscience de la nécessité d'utiliser l'assurance de la qualité dans les établissements d'enseignement, en favorisant les contacts et la tenue de réunions pour que l'expérience de ceux qui la pratiquent soit connue de ceux qui souhaitent la mettre en œuvre.

3.2.3. Le Comité estime que dès lors qu'il s'agit d'une proposition de recommandation à la fois très concrète dans son objectif et très ouverte dans les modalités possibles de la réalisation de celui-ci, il n'est pas nécessaire de mentionner dans le corps de son texte, aux côtés des orientations relatives à la manière de promouvoir la participation des établissements à l'application de méthodes d'assurance de la qualité, des aspects d'ordre purement méthodologique et procédural tels que certains de ceux qui sont inclus dans les explications du point I B de la proposition.

Le Comité est convaincu qu'il faut en premier lieu mettre l'accent sur l'idée générale susceptible de conduire à l'encouragement et à la promotion de l'assurance de la qualité parmi les établissements qui n'en ont pas connaissance ou qui n'y font pas appel ainsi qu'au renforcement et au soutien de son utilisation parmi ceux qui y ont déjà recours.

3.2.4. Dans le contexte de ce point IB, l'étudiant est, selon le Comité un élément fondamental du processus d'évaluation de la qualité. Le rapport entre ce qui est escompté et ce qui est obtenu, entre les espoirs que chaque étudiant plaçait dans ses études et la réalité de ce qu'il en percevait, font du jeune universitaire un élément indispensable pour l'évaluation de la qualité.

Le Comité approuve l'approche suivie dans la recommandation, qui va dans ce sens. Il estime que l'opinion des étudiants recueillie à travers les méthodologies d'assurance de la qualité peut fournir une information très valable pour l'amélioration de celle-ci.

3.2.5. Le Comité considère qu'il est intéressant et nécessaire de créer un Réseau européen pour l'assurance de la qualité dans les termes prévus par la recommandation. Cependant, les missions à mener à bien pourraient paraître incomplètes sans l'ajout d'une composante qui permette au réseau d'établir des comparaisons au niveau national et communautaire en ce qui concerne les niveaux de qualité des enseignements dispensés et des établissements eux-mêmes.

La recommandation devrait par conséquent inclure parmi les tâches du réseau le développement de méthodes et de techniques d'évaluation qui soient applicables à n'importe quelle discipline ou n'importe quel établissement d'enseignement, afin de pouvoir faire des comparaisons à l'échelle européenne. En définitive et compte tenu du fait que l'évaluation d'un critère établi requiert une comparaison avec une norme acceptée, le Comité estime que la comparaison au niveau européen peut devenir un plus pour la dimension européenne de l'éducation.

3.2.6. Cette appréciation du Comité est étayée par le contenu du troisième considérant de la recommandation, qui met en évidence la large sensibilisation des établissements d'enseignement supérieur au problème de l'évaluation de la qualité des études qu'ils proposent et de la comparaison des études à entreprendre à l'étranger avec celles proposées dans leurs systèmes nationaux.

Le Comité estime que ce considérant justifie pleinement l'inclusion de ces tâches parmi celles que le réseau peut réaliser au niveau européen.

3.2.7. Le Comité, en tant qu'organe socioéconomique, manifeste le plus grand intérêt pour l'amélioration de l'intégration des diplômés dans le marché du travail, intégration d'autant plus importante que ce marché est actuellement très concurrentiel. Les personnes les mieux préparées en fonction des besoins du marché sont celles qui trouvent les meilleures offres d'emploi pour s'y insérer.

Le Comité partage donc l'idée selon laquelle il est nécessaire d'améliorer l'intégration des jeunes diplômés dans le marché du travail mais tient à souligner qu'il ne voit quel rapport il peut y avoir entre l'évaluation de la qualité et l'élaboration de méthodologies en vue d'améliorer cette intégration. Tout accroissement de la qualité permet d'améliorer la formation et, partant, les possibilités pour le jeune d'accéder dans de meilleures conditions au marché du travail mais le but premier des techniques et des procédures d'évaluation de la qualité, c'est de permettre notamment la comparaison entre les attentes et la situation réelle.

La méthodologie de l'assurance de la qualité permet d'apprécier, à travers le processus d'évaluation, si l'enseignement offert aux étudiants en vue de les former pour qu'ils s'intègrent dans le marché du travail peut être amélioré, y compris en réévaluant les mesures correctrices susceptibles d'être introduites. Toutefois, elle ne saurait à elle seule permettre une meilleure intégration des diplômés dans le marché du travail.

Aussi le Comité considère que le paragraphe II, 1f), de la recommandation devrait être rédigé de manière plus précise, car sa rédaction actuelle ne permet pas d'avoir une idée claire du rôle du réseau en la matière.

3.2.8. Dans le rapport sur les résultats obtenus au cours de la période 1995/1996 dans le cadre du Programme d'action communautaire dans le domaine de l'éducation, *Socrates* (doc. COM(97) 99 final), sur lequel le Comité a récemment émis un avis, la Commission reconnaît l'insuffisance de la dotation budgétaire par rapport au nombre important de projets et de demandes d'aide présentés.

La proposition de recommandation à l'examen prévoit que le Réseau européen pour l'assurance de la qualité

pourra bénéficier d'un soutien financier à travers les Programmes *Socrates* et *Leonardo*.

Le Comité ne voit pas comment il sera possible d'utiliser des fonds de ces deux programmes alors que la Commission a dû proposer une augmentation du budget du premier d'entre eux afin de pouvoir faire face à la dernière période du quinquennat sur lequel il s'étend. Si l'initiative dont il est question n'était pas prévue, les difficultés budgétaires s'aggraveront dans le cas où les fonds assignés à *Socrates* et à *Leonardo* devraient également couvrir le réseau.

Le Comité estime que l'importance de l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur est telle qu'elle requiert l'allocation de fonds spécifiques. Aussi, il appartient à la Commission et aux États membres d'assurer le soutien financier des moyens que propose la recommandation.

3.2.9. La participation de toutes les parties intéressées est l'un des principes sur lesquels la recommandation fonde les systèmes d'assurance de la qualité. La nécessité de la participation des partenaires sociaux au sein des groupes d'experts, qui constitueraient la composante externe de l'évaluation, y est reconnue.

Le Comité est d'avis que les agents économiques et sociaux peuvent jouer un rôle important en apportant leur expérience qui peut être d'une grande utilité du point de vue méthodologique. Les entreprises ont en particulier un long passé d'application de techniques et de procédures d'évaluation de la qualité. De fait, ces concepts sont nés de l'activité même des entreprises, qui ont le souci permanent de l'amélioration de la qualité et du service à la clientèle.

Le Comité estime par conséquent qu'il est important et nécessaire de donner aux organisations représentatives du monde des entreprises le rôle qui leur revient dans la création du Réseau européen pour l'assurance de la qualité prévu, intégrant ainsi les travailleurs, à travers leurs organisations représentatives, parmi les agents socioéconomiques participant activement au Réseau.

3.2.10. Dans l'optique d'une efficacité accrue et en vue d'une rationalisation des coûts, le Comité considère qu'il faut également mettre en place les mécanismes susceptibles de faciliter la coopération entre le Réseau européen pour l'assurance de la qualité et les réseaux issus du développement des programmes *Socrates*⁽¹⁾ et *Leonardo*.

(1) Cf. également JO C 287/23 du 22. 9. 1997 «Avis du Comité économique et social sur la "Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant modification de la décision 819/95/CE établissant le Programme d'action communautaire *Socrates*"».

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Proposition de directive du Conseil relative à l'extension au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs», et
- la «Proposition de directive du Conseil étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES»

(98/C 19/12)

Le 7 octobre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 octobre 1997 (rapporteur unique: Mlle Maddocks).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 107 voix pour, 4 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

Le Comité économique et social a joué un rôle actif dans le lancement et la promotion de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Il a régulièrement insisté pour que la Charte et l'Accord social soient intégrés au Traité et s'appliquent à tous les États membres. Il accueille donc très favorablement la décision du Royaume-Uni d'adhérer à ces dispositions sociales et il soutient l'accord du Conseil européen d'Amsterdam d'intégrer le concept des droits sociaux fondamentaux dans le nouveau Traité. Le Comité soutient donc les deux propositions de la Commission d'étendre la directive existante au Royaume-Uni.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant deuxième modification du règlement (CEE) n° 1360/90 portant création d'une Fondation européenne pour la formation»⁽¹⁾

(98/C 19/13)

Le Conseil a décidé le 25 juin 1997, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 octobre 1997 (rapporteur: M^{me} Cassina).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 111 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Avec le règlement (CEE) n° 1360/90 du Conseil il a été institué une Fondation pour la formation dans le but de contribuer au développement des systèmes de formation des pays d'Europe centrale et orientale bénéficiaires du programme Phare; une première modification de ce règlement (CEE) n° 2063/94 a étendu le champ d'action de la Fondation aux pays éligibles au titre du programme Tacis. Au stade actuel, le champ d'action de la Fondation s'étend à 25 pays⁽²⁾. La Fondation a son siège à Turin et est opérationnelle depuis trois ans.

1.2. La proposition de modification à l'examen vise à étendre le champ d'action de la Fondation aux pays partenaires méditerranéens mais aussi à consolider et à rendre plus efficace le travail de cette institution. Aux fins d'obtenir ce résultat, on précise les rôles et les fonctions des acteurs et des organes qui la dirigent ainsi que le contenu des responsabilités des différents acteurs. Ce faisant, on entend favoriser le développement de stratégies de formation associant de façon optimale toutes les parties intéressées, à commencer par la Commission elle-même, accroître la capacité de la Fondation de prévoir les développements futurs et augmenter la cohérence entre les autres enceintes du partenariat euroméditerranéen et les initiatives de coopération en vue du développement des systèmes de formation professionnelle de l'ensemble de la région.

1.3. Le Comité économique et social a toujours soutenu que la coopération en matière de formation professionnelle avec les pays tiers revêt une importance stratégique. Dans les États membres, le développement de systèmes de formation différents mais de haute qualité a toujours été et reste une composante essentielle de la croissance économique, du rapport entre l'homme et le travail, de la consolidation d'une compétitivité qualita-

tive, du dynamisme des échanges. En d'autres termes, l'investissement dans les ressources humaines est un élément dynamique clé du processus d'intégration européenne. Dans le cadre du partenariat avec les pays méditerranéens, qui prévoit à court terme la création d'une zone de libre-échange (d'ici à 2010), dans une région de prospérité partagée, de stabilité et de démocratie nourries par le dialogue, il est essentiel d'accorder une priorité spécifique à la coopération en matière de formation professionnelle.

1.4. Le CES, convaincu que cette Fondation pourra contribuer de façon substantielle au développement commun de la région méditerranéenne, accueille avec satisfaction la proposition de la Commission.

2. Observations générales

2.1. La tâche de la Fondation n'est pas spécifiquement de gérer les programmes mais plutôt d'en soutenir la mise en œuvre en fournissant une analyse des besoins, afin de concevoir une formation avancée et adaptée, et en ébauchant des stratégies de prévention prévoyantes et concrètes.

2.1.1. L'article 3 du règlement (CEE) n° 1360/89 énumère les fonctions de la Fondation, à savoir, notamment:

- définir les besoins de formation et les priorités par une coopération avec les organismes appropriés dans les pays éligibles;
- fournir des informations sur les initiatives en cours et les besoins futurs; diffuser l'information par des publications, des réunions et d'autres moyens appropriés;
- participer à des initiatives, y compris à des projets pilotes, en vue de constituer des équipes multinationales spécialisées et d'identifier les opérations susceptibles d'être cofinancées, et réaliser des programmes sur demande de la Commission ou du Conseil;

⁽¹⁾ JO C 156 du 24. 5. 1997, p. 27.

⁽²⁾ Dans le cadre de Phare: l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie; Dans le cadre de Tacis: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, la Kirghizie, la Moldavie, l'Ouzbékistan, la Fédération russe, Fyrom, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et la Mongolie.

- indiquer les organismes disposant d'une expérience confirmée en matière de formation pour assurer l'étude, l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des projets;
- fixer les procédures d'adjudication en ce qui concerne les projets financés et cofinancés par la Fondation (tâche du conseil de direction);
- collaborer avec la Commission à l'évaluation de l'efficacité générale de l'assistance en matière de formation.

2.2. Le CES s'intéresse tout particulièrement aux activités de la Fondation et à la proposition à l'examen, en raison du rôle que le Comité joue dans le cadre du partenariat euroméditerranéen et parce qu'il demande depuis longtemps déjà aux institutions de l'UE davantage de cohérence, d'ouverture et d'engagement afin de favoriser la participation des pays partenaires méditerranéens aux expériences et aux programmes communautaires en matière de formation professionnelle.

2.3. La Conférence interministérielle euroméditerranéenne de Barcelone (novembre 1995) a invité le Comité économique et social à «... établir des liens avec ses homologues et organismes équivalents méditerranéens» afin de «contribuer à une meilleure compréhension des grandes questions intéressant le partenariat euroméditerranéen». Dans ce contexte, le Comité économique et social, en liaison avec les Conseils économiques et sociaux des États membres, a intensifié ses travaux de contact et de coopération avec ses partenaires du Bassin méditerranéen et s'est penché sur le thème de la formation professionnelle lors de différentes réunions et dans ses contributions écrites, s'efforçant à chaque fois de proposer des pistes de recherche concrètes et des méthodes d'approche.

2.3.1. Dans son rapport d'information sur la «création d'une zone de libre-échange et flux migratoires» élaboré dans le cadre du sommet économique et social euroméditerranéen de Paris (21 et 22 novembre 1996), le Comité économique et social soulignait qu'une qualification professionnelle adaptée, avancée et conçue en collaboration avec les différents secteurs économiques et sociaux des pays partenaires méditerranéens et des États membres est la clé de voûte du développement de niveaux de compétitivité comparables et peut également permettre un flux d'échange et une canalisation des investissements qui semblent essentiels pour le développement d'activités génératrices d'emplois. Il qualifiait notamment de stratégique la formation des formateurs et des chefs d'entreprise ainsi que la valorisation des ressources humaines que constituent les travailleurs des pays méditerranéens qui ont ou ont eu une expérience de migration dans les pays de l'Union européenne.

2.3.2. Par la suite, le Comité économique et social a élaboré un document pour le prochain sommet économique et social (qui se tiendra au Maroc en novembre 1997) sur «Le rôle des milieux économiques et sociaux dans l'application des mesures d'accompagnement social (notamment en matière de formation professionnelle), dans le développement et dans la mise à niveau des économies».

2.3.2.1. Dans ce texte, le CES souligne le rôle qu'ont toujours joué dans les États membres les partenaires

sociaux et le fait que l'expérience ainsi acquise peut et doit être mise à profit pour que les partenaires sociaux des pays méditerranéens puissent assumer ces responsabilités et disposer des ressources financières nécessaires. Il souhaite en outre la constitution de réseaux transnationaux de partenariat «utilisant les structures existantes en matière d'éducation et de formation...».

2.3.2.2. Il propose notamment la création d'un réseau qui serve d'ébauche à un observatoire du marché du travail pouvant assurer également un contrôle des flux migratoires et bénéficier de l'assistance des institutions européennes, et notamment de la Fondation pour la formation professionnelle dont traite le présent avis.

2.4. Toutes ces considérations amènent le Comité économique et social à examiner de près et à soutenir pleinement la proposition de la Commission. Le CES se déclare en outre disposé dès à présent à contribuer aux activités de cette dernière. Il souhaite que la Commission ne se contente pas de lui soumettre son rapport annuel — comme le prévoit le règlement à l'article 5, paragraphe 9, mais lui demande systématiquement un avis sur ce rapport.

2.5. Enfin, le CES, sans vouloir suggérer, à ce stade, des thèmes prioritaires pour le travail de la Fondation, souligne que certaines spécificités de la région méditerranéenne doivent faire l'objet d'une grande attention: en particulier, l'aspect de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes devrait constituer un critère à appliquer de manière constante lors de la définition des différents programmes.

3. Observations particulières

3.1. Avec la modification proposée à l'article 2, on précise le cadre — «les orientations de politique générale définies par la Commission» — dans lequel la Fondation exerce son action. Cette modification s'adresse tant à la Fondation elle-même, qui est invitée à exercer son action de façon globalement compatible avec les politiques de l'Union européenne vis-à-vis des pays tiers, qu'à la Commission qui, dans ses différentes composantes, est tenue de définir des orientations de politique générale cohérente en la matière. Le Comité approuve.

3.2. Avec la modification proposée à l'article 4, paragraphe 1, obligation est faite à la Commission de veiller à la coopération entre la Fondation et d'autres organismes communautaires similaires, notamment le CEDEFOP, qui opère dans le domaine des stratégies de formation dans le cadre UE. Cette modification fait également apparaître la nécessité d'une participation et d'une responsabilisation accrues de la Commission. Le Comité approuve.

3.3. Pour ce qui est de la composition du conseil de direction — article 5, paragraphe 1, et article 5, paragraphe 4, — la proposition de porter de deux à trois le nombre de représentants de la Commission, tout en ne la laissant disposer que d'une voix, doit être interprétée à la lumière des modifications précédentes: le but n'est

pas de donner à la Commission davantage de poids au sein d'un conseil de direction composé, jusqu'à présent, d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission (dont un préside le conseil sans droit de vote), mais bien de permettre à différentes compétences spécifiques de se confronter dans la recherche d'un maximum d'efficacité. Le Comité approuve.

3.4. Avec la modification proposée à l'article 5, paragraphe 7, on reporte le délai pour la présentation du programme annuel du 30 novembre de l'année précédente au début de l'année de mise en œuvre du programme et on introduit la possibilité de modifier le programme en cours d'exercice. Cette proposition doit être interprétée en relation avec l'article 10, paragraphes 1 et 2 (procédure budgétaire), qui oblige le directeur à arrêter le budget de la Fondation au début de chaque exercice et le conseil de direction à l'adopter au plus tard pour le 15 février. Si cette modification établit un lien entre les contenus (programmes annuels dans une perspective trisannuelle) et les ressources financières disponibles, elle permet toutefois une certaine souplesse dans la mise en œuvre en cours d'exercice. Le Comité juge cette modification opportune.

3.5. La modification proposée à l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, accroît le rôle du directeur en lui reconnaissant non plus la simple compétence, mais bien la responsabilité de «la bonne exécution des décisions du conseil de direction et des orientations définies pour les activités de la Fondation». Ce faisant, on donne au directeur un pouvoir d'exécution plus explicite tout en l'invitant à développer les synergies nécessaires avec les instances politiques de l'UE (Commission et États membres).

Dans la modification proposée au paragraphe 1 du même article 7, on dit que le mandat du directeur précédemment de cinq ans, avec possibilité de renouvellement, est «d'une durée de trois à cinq ans qui peut être prolongée sur proposition de la Commission». Le Comité formule une réserve vis-à-vis de cette modification: en effet, dans d'autres fondations analogues, le mandat est de cinq ans. Selon le Comité, la durée de cinq ans prévue initialement pour le premier mandat devrait être

confirmée, avec possibilité de le prolonger jusqu'à cinq années supplémentaires.

3.6. Quant au conseil de direction, il est tenu, sur la base de la modification proposée à l'article 10, paragraphe 4, d'arrêter le programme de travail en même temps que le budget annuel. Cette modification a pour effet non seulement de rationaliser la procédure décisionnelle relative aux activités de la Fondation mais aussi et surtout de mettre significativement sur un pied d'égalité les décisions relatives au travail (contenu) et celles relatives aux ressources financières de la Fondation. Le Comité approuve.

3.7. Selon la modification proposée à l'article 6, paragraphes 1 et 2, la Commission devrait participer à la désignation des membres du Collège consultatif qui a pour fonction de soumettre des avis au conseil de direction, tant sur demande de ce dernier que de sa propre initiative. La proposition semble correcte. Cependant, le CES remarque que cet organe est très vaste: il comprend en effet deux experts de chacun des États membres, de chacun des pays éligibles et des partenaires sociaux au niveau européen. S'il reste essentiel que soient représentées dans cet organe toutes les parties intéressées, il faut aussi qu'il maintienne et développe un travail efficace. Aussi, le CES souhaite-t-il que le Collège consultatif travaille toujours davantage, également en groupes restreints (par thèmes ou par zones) et que ses avis puissent être intégrés en temps voulu dans le processus décisionnel du Conseil d'administration.

3.8. En présentant sa proposition, la Commission affirme explicitement ne pas prévoir de modifications dans l'organigramme de la Fondation. Le CES souhaite que, dans la nécessaire restructuration des tâches attribuées aux fonctionnaires, on veille à renforcer le professionnalisme et la motivation de ces derniers en favorisant, notamment, toutes les occasions utiles de formation pour les aider à acquérir les compétences spécifiques nécessaires afin de mieux répondre aux besoins en formation des pays partenaires méditerranéens. Le CES souhaite que les propositions de la Commission, dans le cadre de la procédure budgétaire, tiennent compte de ce type d'exigence et que les autorités budgétaires prennent en considération, par conséquent, l'utilité d'une augmentation — fût-elle limitée — de la contribution de la Fondation.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action visant à améliorer les systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur (Programme *Fiscalis*)»⁽¹⁾

(98/C 19/14)

Le 6 juin 1997, le Conseil, conformément à l'article 100A du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur unique: M. Geuenich).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de décision a pour objet d'améliorer le mode de fonctionnement du système de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les États membres. La Communauté doit contribuer à la réalisation de cet objectif, notamment par la formation des fonctionnaires chargés des impôts indirects. L'introduction d'un nouveau système de TVA (et l'amélioration du système actuel, en vigueur depuis 1993), l'élargissement de la Communauté et les nombreux souhaits qui se sont exprimés en faveur d'une meilleure cogestion avec les administrations des États membres dans le cadre de la subsidiarité sont autant de facteurs qui justifient cette initiative communautaire.

1.2. Le coût de ce programme est estimé à 45 millions d'écus sur cinq ans. Si l'on veut parvenir à une amélioration permanente des procédures administratives, il est indispensable de mieux former les fonctionnaires des États membres en matière de droit fiscal et de droit communautaire et de promouvoir une coopération à la fois efficace et globale entre États membres d'une part, entre ces derniers et la Commission d'autre part (article 3).

1.3. La proposition de décision de la Commission prévoit une participation financière de la Communauté dans les domaines suivants:

- systèmes de communication et d'échange d'informations, manuels et guides;
- échanges, séminaires et exercices de contrôle multilatéral;
- initiative commune de formation.

Les États européens candidats à l'adhésion pourront également participer à ce programme dans le cadre d'un partenariat.

2. Observations du Comité

2.1. Le Comité économique et social renvoie tout d'abord à ses récents avis sur «la fiscalité dans l'Union européenne — rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux»⁽²⁾ et sur «un système commun de TVA — un programme pour le marché unique»⁽³⁾.

2.2. Le Comité se félicite de la date choisie pour l'introduction du programme *Fiscalis*, surtout si l'on tient compte du fait que les États candidats à l'adhésion auront besoin d'aides multiples afin de rendre leurs administrations capables de coopérer tant avec les administrations des autres États membres qu'avec la Commission. En outre, il se félicite du projet de collaboration entre les fonctionnaires des États membres, et plus particulièrement des échanges de longue durée entre les administrations nationales. Ces échanges permettront en effet de tisser une confiance réciproque et d'augmenter l'efficacité de la coopération, d'autant plus que les administrations nationales sont appelées à collaborer de manière croissante à la réalisation des objectifs communautaires. De cette manière, le succès de l'administration d'un État membre ne dépendra pas uniquement du succès de l'administration d'un autre État membre mais sera une réussite pour chacune des deux administrations.

2.3. Le Comité se demande si les ressources prévues seront suffisantes pour une mise en œuvre efficace des objectifs de ce programme. La formation et les échanges de fonctionnaires au sein de la Communauté représentent un excellent investissement, indispensable à la poursuite de l'intégration européenne. Dès lors, la Commission devrait examiner s'il ne serait pas possible d'étendre ce programme à d'autres domaines de la politique fiscale. Le programme peut fournir une bonne base à la mise en

⁽¹⁾ JO C 177 du 11. 6. 1997, p. 8.

⁽²⁾ JO C 296 du 29. 9. 1997, p. 37.

⁽³⁾ JO C 296 du 29. 9. 1997, p. 51.

œuvre des stratégies futures de la Commission en matière de politique fiscale, dans la mesure où il s'agit

essentiellement de coopération entre les administrations fiscales des États membres.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3330/91 du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres»⁽¹⁾

(98/C 19/15)

Le 24 octobre 1997, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur sans groupe d'étude: M. Walker).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 113 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Intrastat est le système qui fixe les règles pour la collecte et l'établissement des statistiques des échanges de biens entre États membres. Il a été introduit le 1^{er} janvier 1993 à la suite de la disparition des formalités douanières à l'intérieur de la Communauté et se terminera au moment du passage à un régime unifié de TVA basé sur l'État membre d'origine. La proposition de la Commission réduirait la charge qui pèse sur les entreprises en supprimant certaines des données qu'elles sont dans l'obligation de fournir à l'heure actuelle.

1.1.1. Le système Intrastat est basé sur le principe d'une collecte directe des informations auprès des opérateurs intracommunautaires dont les achats ou les ventes à l'intérieur de la Communauté dépassent au total un certain seuil annuel. À l'heure actuelle, le niveau de ce seuil diffère d'un État membre à l'autre. Les entreprises qui dépassent le seuil applicable dans leur État national doivent présenter une déclaration mensuelle relative à leurs expéditions et arrivées de marchandises. Cette déclaration a remplacé la copie de la déclaration douanière qui servait auparavant de support statistique.

1.1.2. Il existe un système similaire, Extrastat, pour la collecte et l'établissement des statistiques relatives aux échanges de biens entre les États membres et des États tiers.

1.2. Dans le système Intrastat, une déclaration complémentaire doit être présentée chaque mois, spécifiant pour chaque transaction diverses informations, dont:

- a) dans l'État membre d'arrivée, l'État membre de provenance des marchandises;
- b) dans l'État membre d'expédition, l'État membre de destination des marchandises;
- c) les conditions de livraison;
- d) la quantité des marchandises, en masse nette et en unités supplémentaires;
- e) la valeur des marchandises;
- f) la nature de la transaction;
- g) la mode de transport présumé.

1.3. En outre, les États membres sont à l'heure actuelle autorisés à prescrire que soient mentionnées dans le support de l'information statistique les données suivantes:

- a) dans l'État membre d'arrivée, le pays d'origine; toutefois, cette donnée n'est exigible que dans les

⁽¹⁾ JO C 203 du 3. 7. 1997, p. 10.

limites du droit communautaire; à cet effet, on entend par pays d'origine le pays dans lequel les marchandises ont été fabriquées ou produites par opposition au pays de provenance par lequel on entend l'État membre duquel les marchandises ont été expédiées ou, le cas échéant, le dernier État membre dans lequel elles ont été transbordées avant d'atteindre l'État membre d'arrivée;

- b) dans l'État membre d'expédition, la région d'origine;
- c) dans l'État membre d'arrivée, la région de destination;
- d) dans l'État membre d'expédition, le port ou l'aéroport de chargement;
- e) dans l'État membre d'arrivée, le port ou l'aéroport de déchargement;
- f) dans l'État membre d'expédition et dans l'État membre d'arrivée, le port ou l'aéroport présumé de transbordement situé dans un autre État membre pour autant que celui-ci établisse une statistique du transit;
- g) le cas échéant, le régime statistique.

1.3.1. Les États membres ne sont pas autorisés à prescrire que figurent dans le support de l'information statistique des données autres que celles mentionnées ci-dessus.

1.4. Après trois années d'application du système, l'analyse des données, les résultats d'un sondage d'opinion effectué auprès des utilisateurs et des redevables de l'information statistique (RIS), ainsi que les conclusions d'un séminaire auquel participèrent tous les intervenants du système, ont montré que la fourniture de ces informations est souvent difficile et contraignante, que la qualité des données est parfois insuffisante et que leur intérêt est réduit.

1.5. Le 24 février 1996, les ministres responsables du marché intérieur ont décidé de lancer une action de simplification de la législation relative au marché intérieur, l'initiative SLIM, et le système Intrastat figurait parmi les projets choisis.

1.5.1. Une équipe, comprenant des représentants de cinq États membres maximum et un certain nombre de représentants des opérateurs commerciaux, ont établi un rapport le 31 octobre 1996 et recommandé tout un ensemble de modifications à apporter au système Intrastat. Ce rapport a été approuvé par le Conseil le 26 novembre 1996.

2. Propositions de la Commission

2.1. Les détails des conditions de livraison ne doivent plus figurer obligatoirement sur la déclaration complémentaire mais les États membres pourront jusqu'au 31 décembre 1999 prescrire que cette information leur soit fournie.

2.2. Le mode de transport présumé sera supprimé de la déclaration complémentaire mais cette suppression ne prendra effet que le 1^{er} janvier 2000.

2.2.1. Ce délai est nécessaire pour permettre à certains États membres d'adapter leur système de statistique national aux normes européennes. La date du 1^{er} janvier 2000 coïncide avec l'expiration des dérogations qui sont à l'heure actuelle accordées aux États membres à cet égard.

2.2.2. Toutefois, pour les États membres qui appliquent déjà intégralement les directives 78/546/CEE, 80/1117/CEE, 80/1119/CEE et 95/64/CE ou qui peuvent fournir les données requises par d'autres moyens, la Commission peut autoriser la suppression de cette information du support d'information statistique à une date antérieure.

2.3. Avec effet immédiat, les États membres ne sont plus autorisés à prescrire que toute information complémentaire leur soit fournie, excepté, dans l'État membre d'arrivée, le pays d'origine et (jusqu'au 31 décembre 1999) les conditions de livraison.

2.3.1. La Commission considère que le droit de demander des données optionnelles devrait être supprimé afin de réduire la charge pesant sur les RIS et garantir l'égalité de traitement de ceux-ci dans l'ensemble de l'UE, excepté pour l'indication du pays d'origine, qui est considéré comme présentant un intérêt particulier pour de nombreux utilisateurs et qui devrait donc être conservé.

2.4. Le pouvoir de fixer des délais de transmission pour la soumission du support d'information statistique par les RIS ne devrait plus être exercé par la Commission mais par les administrations nationales des États membres.

2.5. Dans un souci de transparence, la Commission s'efforcera de publier au Journal officiel des Communautés européennes, série C, le détail des données requises par chacun des États membres.

3. Observations générales

3.1. Dans son avis⁽¹⁾ sur le Rapport de la Commission sur le projet pilote SLIM, le CES indique que «Le Comité partage l'opinion de la CE sur le fait que la surréglementation entraîne une hausse des coûts économiques, ce qui menace la compétitivité de l'industrie et son potentiel de création d'emplois. Toutes les réglementations, que ce soit au niveau communautaire ou au niveau national, doivent être parfaitement justifiées et en rapport avec les objectifs qu'elles poursuivent. Cette observation s'applique à la fois aux nouvelles initiatives législatives et à la législation existante».

3.2. C'est pourquoi le CES approuve les présentes propositions de la Commission, dans la mesure où elles

⁽¹⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997.

répondent aux objectifs de l'initiative SLIM, à savoir parvenir à une législation plus simple, plus transparente et plus efficace, et sont conformes aux recommandations de l'équipe Intrastat qui a participé au projet pilote.

3.2.1. La diminution de la quantité d'informations requises entraînerait une simplification appréciable du formulaire de la déclaration complémentaire Intrastat. La publication au Journal officiel, série C, du détail des données requises par chaque État membre augmenterait la transparence du processus, ainsi que l'efficacité de la législation puisqu'une diminution de la charge que représente la somme des informations requises aura probablement pour effet d'augmenter le respect des exigences en la matière.

3.3. Cependant, le Comité a le sentiment que l'on peut aller encore plus loin dans ce domaine. Dans son avis sur le Rapport de la Commission sur le projet pilote SLIM, il indique que «Le manque de cohérence entre la législation nationale et la législation communautaire cause également des problèmes aux entreprises et au grand public».

3.4. Dans ce contexte, le CES considère qu'une amélioration supplémentaire consisterait à normaliser totalement les formulaires de déclaration complémentaire dans toute l'Union européenne, afin d'aider les

entreprises possédant des branches ou des filiales dans plus d'un État membre et obtenir une plus grande uniformité des données collectées. À l'heure actuelle, il existe des variations entre les États membres, par exemple dans la manière d'entrer le code de l'État, ce qui augmente la charge pesant sur les entreprises à cet égard. La normalisation devrait se faire par la réduction du formulaire à la forme la plus simple en vigueur actuellement, et non par la création d'un formulaire se rapprochant de la forme la plus complexe.

3.5. Le CES note avec satisfaction que les États membres ne seront plus autorisés à requérir l'inclusion de nombreuses informations complémentaires sur le formulaire de déclaration complémentaire. Cependant, il souligne que rien n'empêche les États membres de prescrire que ces informations figurent sur d'autres formulaires d'origine nationale et espère que ceux-ci n'entraveront pas la mise en œuvre de l'initiative SLIM en exigeant ces informations par d'autres moyens.

4. Conclusions

4.1. Le CES soutient les propositions de la Commission mais aimerait voir l'impact positif qu'elles auront sur les entreprises renforcé par la normalisation du formulaire de la déclaration complémentaire dans l'ensemble de l'Union européenne, sur le modèle de la forme la moins complexe existante.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3330/91 du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres, en ce qui concerne la nomenclature des produits»⁽¹⁾

(98/C 19/16)

Le 29 juillet 1997, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur sans groupe d'étude: M. Walker).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 118 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le système Intrastat de compilation des statistiques relatives aux échanges de biens entre États membres est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et devrait se terminer au moment du passage à un régime unifié de taxation sur la valeur ajoutée basé sur le principe de taxation dans l'État membre d'origine.

1.1.1. Il est complété par le système Extrastat de compilation des statistiques relatives aux échanges de biens entre États membres et pays tiers.

1.2. La simplification de la législation relative au marché intérieur, telle qu'exprimée dans le cadre de l'initiative SLIM (simplification de la législation du Marché intérieur), vise à améliorer la compétitivité des entreprises dans l'UE et à accroître leur potentiel de création d'emplois.

1.3. La simplification du système Intrastat a été retenue comme projet pilote dans le cadre de SLIM et des propositions concrètes formulées par le groupe de travail SLIM-Intrastat, visant l'allègement de la charge pesant sur les redevables de l'information statistique (RIS), ont fait l'objet d'une communication au Parlement européen et au Conseil et ont reçu un accueil favorable.

1.4. La simplification de la nomenclature des produits utilisée dans le cadre d'Intrastat figure parmi ces propositions, la classification des produits étant généralement considérée comme difficile par les redevables.

1.4.1. Dès lors, il convient de simplifier cette nomenclature tout en préservant son lien avec la nomenclature utilisée pour les échanges de biens avec les pays tiers ainsi que sa cohérence avec les autres nomenclatures statistiques.

1.5. La Commission juge opportun d'instaurer un partenariat avec les administrations nationales et les

redevables et utilisateurs d'information statistique pour la préparation des propositions de simplification de la nomenclature applicable dans le cadre d'Intrastat.

2. Propositions de la Commission

2.1. Le texte des propositions de modification est indiqué à l'annexe 1.

2.2. La méthode de classification des marchandises employée dans le système Intrastat est la nomenclature combinée (NC), une catégorisation très poussée des marchandises utilisant un code à huit chiffres. Il s'agit d'une extension du système harmonisé (SH) utilisé par l'Organisation mondiale des douanes. Ce système de codes de produits à six chiffres, comprenant 5 600 articles, est largement utilisé dans les échanges internationaux. Il a été arrêté en 1988 et réactualisé en 1995. Une nouvelle version est prévue pour 2002.

2.2.1. La nomenclature combinée comprend un certain nombre de sous-divisions au-delà des sous-positions du système harmonisé. Ces sous-divisions sont créées en utilisant les deux chiffres supplémentaires du code de la nomenclature combinée, qui comprend actuellement 10 600 articles.

2.2.2. La Commission propose de réduire l'utilisation de ces sous-divisions en les limitant aux cas où elles se révèlent nécessaires pour tenir compte de besoins particuliers. De cette façon, on espère obtenir une liste qui n'excède pas 7 000 articles, la nomenclature Intrastat, qui serait un sous-ensemble de la nomenclature combinée.

2.2.2.1. Lorsque plusieurs articles de la nomenclature combinée sont dérivés du même article du système harmonisé et que l'on désire les fusionner tous, les deux derniers chiffres du nouvel article composé seront «00». C'est également vrai, a priori, pour les articles SH qui n'ont jamais été divisés.

⁽¹⁾ JO C 245 du 12. 8. 1997, p. 12.

2.2.2.2. Ces subdivisions, au-delà des sous-positions du système harmonisé, sont identifiées par des sous-positions de la version en vigueur de la nomenclature combinée.

2.3. La nomenclature Intrastat sera arrêtée par la Commission conformément à l'article 30 en tenant compte des résultats des travaux d'un groupe composé de représentants des redevables et des utilisateurs de l'information statistique.

2.4. Pour tenir compte de leur organisation interne, les RIS peuvent, s'ils le désirent, utiliser pour toutes les transactions le code NC à huit chiffres pour l'identification des marchandises dans le support de l'information statistique.

2.5. Les États membres peuvent exiger des RIS une description des marchandises permettant le contrôle de la codification.

3. Observations générales

3.1. Il est bien sûr nécessaire de conserver un équilibre entre les besoins des entreprises qui estiment que les données sur leur branche d'activité sont utiles et la charge qui incombe aux RIS. Étant donné que parmi ces derniers, on compte un grand nombre de PME qui sont moins bien équipées pour supporter cette charge et qui ne font que peu ou pas usage des données qui en résultent, le CES considère que cet équilibre devrait se faire plus en faveur des RIS que cela n'a été le cas jusqu'à maintenant. C'est pourquoi il accueille favorablement la proposition de la Commission, qui constitue un pas dans cette direction, et il considère que les informations collectées devraient être réduites au strict minimum nécessaire pour garantir la collecte correcte de la TVA et la collation de données commerciales dans la mesure où cela revêt une véritable importance pour les obligations de gestion macroéconomiques des gouvernements et les besoins des autres usagers.

3.2. Intrastat est en premier lieu un instrument de collecte de statistiques plutôt qu'un mécanisme destiné à veiller à l'application du régime de la TVA. Les listes de ventes européennes sont utilisées pour le contrôle de la TVA. Il est vrai que des divergences importantes entre les chiffres d'Intrastat et les relevés de la TVA peuvent donner lieu à des enquêtes mais la suppression, qui a déjà été convenue, de l'indicateur de paiements échelonnés sur le formulaire Intrastat à partir du 1^{er} janvier 1998 diminuera encore plus l'utilité de cette forme de contrôle.

3.3. La valeur d'Intrastat du point de vue des entreprises est limitée attendu que, comme le signale la Commission, «la qualité des données est parfois insuffisante et leur intérêt est réduit». Si le système Intrastat fournit des données agrégées de qualité suffisante sur le plan de

la gestion économique, même le système actuel, très complexe, ne produit pas des données désagrégées de haute qualité sur des produits spécifiques. Une étude de marché ciblée serait mieux à même de fournir les données désagrégées détaillées dont les entreprises ont besoin.

3.3.1. La qualité des données statistiques, même pour réaliser des mesures économiques, est réduite du fait que la limite de l'activité commerciale intracommunautaire au-delà de laquelle il est fait obligation de remplir une déclaration Intrastat varie à l'heure actuelle d'un État membre à l'autre. Par conséquent, la part de l'activité économique exclue de la base statistique dans chaque État membre variera également. Le Comité considère donc qu'il devrait y avoir un seuil uniformisé unique à cet égard. Cela contribuerait non seulement à améliorer l'égalité de traitement entre entreprises des divers États membres mais augmenterait également la valeur de l'information statistique.

3.4. Si le CES soutient l'objectif de simplifier les procédures Intrastat et par conséquent approuve les présentes propositions, il exprime son inquiétude quant à la vitesse à laquelle ont lieu les changements concernant les obligations d'information auxquelles sont soumises les entreprises. Le système harmonisé a été introduit en 1988 et actualisé en 1995. La nomenclature combinée est entrée en vigueur en 1993 et doit maintenant être modifiée du fait de la création d'une nomenclature Intrastat qui prendra effet le 1^{er} janvier 1998. Une nouvelle version du système harmonisé devrait être arrêtée en 2002, ce qui impliquera sans aucun doute une nouvelle révision de la nomenclature combinée et donc de la nomenclature Intrastat. Les entreprises devront donc s'adapter aux effets de cinq changements apportés au système en l'espace de quinze ans.

3.4.1. Pour que soit allégée la charge administrative et financière qui découle des obligations d'information statistique, les entreprises ont besoin de continuité, de certitude et de stabilité. Le CES espère qu'il sera possible qu'en 2002, les entreprises se voient proposer un système simplifié qui n'impose que la charge la plus faible, présente un haut degré de cohérence entre les obligations intracommunautaires et extracommunautaires, et puisse rester en vigueur dans l'avenir prévisible sans devoir subir de modifications substantielles.

3.4.1.1. Le CES pense que cela ne sera possible que si les divers organismes dans et hors de l'UE adoptent une approche coordonnée en la matière.

3.4.1.2. Il considère également qu'il faudrait saisir l'occasion dans la période concernée pour explorer les possibilités de rationaliser le système. Par exemple, il conviendrait d'envisager de n'exiger la déclaration Intrastat (et Extrastat) que pour un échantillon de commerçants. Les erreurs d'échantillonnage qu'entraîneraient un système basé sur des techniques d'échantillonnage aléatoire ne semblent pas devoir être plus nombreuses que celles qui existent dans le système actuel.

3.5. La possibilité de simplifier encore plus radicalement le système de codification ne doit pas être ignorée. L'une des solutions consisterait à utiliser au début des codes barres les chiffres qui indiquent la nature du produit (par exemple 978 pour les livres et 977 pour les magazines). Cela présenterait un avantage pratique supplémentaire en ce que, dans de nombreux cas, le code serait déjà prêt à appliquer sur l'emballage du produit et à introduire dans le système informatique d'une entreprise.

4. Conclusions

4.1. Le système Intrastat actuel est une source importante de coûts, de complication et de déboires, particulièrement pour les PME. C'est pourquoi le Comité approuve l'objectif de la Commission de réduire les articles de la nomenclature Intrastat à environ 7 000.

4.2. Il a cependant le sentiment que l'on pourrait aller encore plus loin et que les présentes propositions

devraient être considérées comme la première étape d'un processus de simplification visant à obtenir finalement un système rationalisé à l'extrême commun à Intrastat et Extrastat, qui serait introduit en 2002. Les décisions concernant la nomenclature Intrastat, la nomenclature combinée et le système harmonisé ne devraient pas être prises isolément les unes des autres mais comme s'appliquant à un ensemble cohérent.

4.3. Il conviendrait de tenir compte de la possibilité de ne demander des données statistiques qu'à un échantillon de commerçants, et de celle d'apporter d'autres simplifications radicales à la structure de codification à la fois dans le cadre d'Intrastat et d'Extrastat.

4.4. Le CES considère que le seuil d'activité intracommunautaire fixé pour l'inclusion dans le système de collecte d'information Intrastat doit être uniformisé dans l'ensemble de l'UE fixé à la limite supérieure de la marge actuelle, afin de réduire au minimum la charge des petites entreprises qui sont les moins en mesure de la supporter.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Article 1

L'article 21 du règlement (CEE) n° 3330/91 est remplacé par le suivant:

«Article 21

1. Dans le support de l'information statistique à transmettre aux services compétents, les marchandises sont identifiées par les sous-positions de la version en vigueur de la nomenclature applicable aux échanges de biens entre États membres (nomenclature Intrastat).
2. La nomenclature Intrastat est une nomenclature de codification des marchandises basée sur le système harmonisé en vigueur. Elle peut comprendre un nombre limité au minimum requis, de subdivisions au-delà des sous-positions du système harmonisé pour tenir compte des besoins particuliers. Ces subdivisions, au-delà des sous-positions du système harmonisé, sont identifiées par des sous-positions de la version en vigueur de la nomenclature combinée.
3. Cette nomenclature est arrêtée par la Commission conformément à l'article 30 en tenant compte des résultats des travaux d'un groupe composé de représentants des fournisseurs et utilisateurs de l'information statistique sur les échanges de biens.
4. Les modalités de fonctionnement de ce groupe sont arrêtées par la Commission conformément à l'article 30.
5. Pour tenir compte de leur organisation interne, les redevables de l'information statistique peuvent utiliser la nomenclature combinée pour l'identification des marchandises dans le support de l'information statistique.
6. Les États membres ont la faculté d'exiger des redevables de l'information la désignation des marchandises permettant le contrôle des codes mentionnés.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Les États membres utilisent la nomenclature combinée pour l'identification des marchandises jusqu'à l'entrée en vigueur de la nomenclature arrêtée au titre de l'article premier du présent règlement.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (comité de la taxe sur la valeur ajoutée)»

(98/C 19/17)

Le 11 juillet 1997, conformément à l'article 99 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur sans groupe d'étude: M. Walker).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, 6 voix contre et 9 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition à l'examen a pour objectif principal l'introduction de mesures visant à assurer une application uniforme du système commun de taxe sur la valeur ajoutée au niveau communautaire. Un objectif secondaire est d'actualiser les exonérations de la TVA accordées en vertu de l'article 15, paragraphe 10.

1.2. *Modification du statut légal du comité de la TVA*

1.2.1. Il est essentiel, pour que le système de la TVA réponde aux exigences d'un véritable marché unique, d'assurer la neutralité de la fiscalité et de supprimer les obstacles restants à la libre circulation des biens et des services entre les États membres.

1.2.1.1. À cet égard, l'expérience acquise jusqu'à présent, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du régime transitoire pour les opérations entre les États membres, montre que les différences d'un État membre à l'autre dans l'application de la taxe et dans les procédures administratives portent atteinte à la neutralité du système de TVA et représentent des obstacles majeurs pour les entreprises souhaitant tirer parti du marché unique. Cette situation résulte en partie des différences d'interprétation et d'application des règles communes de la TVA selon les États membres.

1.2.1.2. À l'heure actuelle, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir d'exécution pour établir des règles détaillées, hormis celui de soumettre des propositions au Conseil. Par conséquent, les différences dans l'application du système commun de TVA ont évolué parmi les États membres et se heurtent au concept d'un marché unique.

1.2.1.3. Pour répondre aux exigences du marché unique, il convient de prendre des mesures appropriées afin d'assurer une application uniforme du mécanisme commun de TVA prévu par la sixième directive.

1.2.2. Ces mesures n'ont pas été prises lors de l'adoption de la sixième directive. Le comité de la TVA a été institué en vue de faciliter l'application uniforme des dispositions de la directive et de permettre une coopération plus étroite entre les États membres et la Commission, mais, pour poursuivre cet objectif, ce comité n'a été doté que de moyens très limités.

1.2.2.1. En cette qualité consultative, le comité, composé de représentants des États membres et présidé par la Commission, adopte des orientations concernant des questions évoquées par les États membres ou la Commission et examine les points sur lesquels il doit être consulté en vertu de la directive.

1.2.2.2. Il traite fréquemment de problèmes liés à la distinction entre les biens et les services ou à la classification de ceux-ci. Lorsque des orientations sont arrêtées à cette occasion, elles peuvent avoir une incidence sur le lieu et les conditions de taxation des opérations concernées.

1.2.3. Les orientations adoptées par le comité de la TVA devraient se traduire par une application uniforme des dispositions de la directive au niveau communautaire; cependant, même lorsque le comité arrête une interprétation commune à l'unanimité, ses orientations ne sont pas nécessairement respectées par tous les États membres.

1.2.3.1. Les États membres ne sont pas tenus d'appliquer les orientations adoptées par le comité de la TVA, parce qu'elles n'ont aucun statut juridique et qu'elles ne sont pas publiées. En outre, les orientations existantes ne font pas partie intégrante des accords d'adhésion des nouveaux États membres.

1.2.3.2. En pratique, on constate souvent qu'une orientation donnée n'est pas respectée par tous les États membres. Un État membre peut décider de sa propre autorité de s'écarter de l'interprétation commune, mais de tels écarts peuvent également résulter de décisions de tribunaux qui condamnent des pratiques fondées sur des interprétations communes. En outre, comme les orientations du comité n'ont pas de statut légal, les parties à un litige ne peuvent pas les invoquer devant les tribunaux.

1.2.4. Dès lors l'objectif des orientations, qui est d'assurer l'application uniforme du système commun de

TVA, n'est pas atteint, avec pour conséquence le fait que non seulement les opérateurs, mais également les États membres restent dans l'insécurité juridique, et qu'il existe un risque de double imposition ou de non-imposition pour les opérations transfrontalières.

1.2.5. Actuellement, des questions de ce type peuvent être résolues par l'adoption d'actes législatifs communautaires par le Conseil, ce qui implique cependant une procédure très longue qui convient donc fort peu pour traiter, par exemple, des problèmes liés à des développements techniques et économiques rapides.

1.3. *Champ d'application de l'exonération accordée en vertu de l'article 15, paragraphe 10*

1.3.1. L'article 15, paragraphe 10, prévoit l'exonération des livraisons de biens et des prestations de services destinées aux missions diplomatiques et consulaires, aux organismes internationaux et aux forces de l'OTAN, mais uniquement lorsque ces forces sont affectées à l'effort commun de défense.

1.3.2. L'exonération étant applicable dans toute la Communauté, l'adoption de mesures adaptant le champ d'application devrait être limitée aux cas où un intérêt commun à l'octroi de l'exonération peut être établi. Ce serait le cas, par exemple, pour les activités de l'OTAN qui ne relèvent pas de l'effort commun de défense, par exemple lorsque les forces des pays de l'OTAN et celles d'autres États participent à des activités dans le cadre du programme de partenariat pour la paix.

1.3.3. L'exonération est soumise aux limites fixées par les États membres d'accueil de l'organisme concerné. Dans le cas des fournitures entre États membres, le droit à l'exonération est établi par un document.

1.3.4. L'exonération est «remboursable», en ce sens que le fournisseur est toujours habilité à récupérer la taxe à l'entrée, de sorte que les biens ou les services en question sont entièrement exonérés de TVA.

2. Les propositions de la Commission

2.1. *Modification du statut juridique du comité de la TVA*

2.1.1. Afin de répondre aux difficultés des opérateurs économiques dues à l'absence d'une application uniforme et de fournir aux États membres une assurance juridique suffisante, la Commission propose que le comité de la TVA cesse d'être un comité consultatif pour devenir un comité agissant dans le cadre de la procédure dite «du comité de réglementation» qui, sur la base des projets présentés par la Commission, émet ses avis par un vote à la majorité qualifiée.

2.1.1.1. L'institution du comité et son mode de fonctionnement sont prévus conformément aux disposi-

tions de l'article 2, procédure III, variante a), de la décision du Conseil du 13 juillet 1987⁽¹⁾ fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

2.1.1.2. Dans les cas où le comité, agissant selon la procédure du vote à la majorité qualifiée, approuverait la proposition de la Commission, celle-ci acquerrait force de loi. La présidence du comité (à savoir la Commission) pourrait fixer une date limite pour la prise de cette décision. Lorsque le comité rejette la proposition ou n'émet pas d'avis, la Commission pourrait la soumettre à la décision du Conseil des ministres. La proposition acquerrait force de loi en cas d'approbation par le Conseil agissant selon la procédure du vote à la majorité qualifiée ou si le Conseil n'agissait pas dans un délai de trois mois après la soumission de la proposition par la Commission. Si le Conseil, par un vote à la majorité qualifiée, rejette la proposition, celle-ci tomberait purement et simplement.

2.1.2. Selon les termes de la proposition à l'examen, la Commission, assistée par le comité, arrêterait une application commune des dispositions de la sixième directive, notamment lorsque l'absence d'application uniforme pourrait entraîner une double imposition ou une non-imposition. Lorsque la sixième directive ne régit pas un domaine ou que les États membres ont la faculté d'appliquer différemment le système commun de TVA, la Commission, assistée par le comité de la TVA, ne pourrait pas prendre de mesures d'exécution.

2.1.3. Les questions relatives aux taux de TVA, notamment les taux transitoires, sont explicitement exclues du champ d'application de la procédure proposée.

2.1.4. Outre les pouvoirs proposés dans le cadre de la procédure du «comité de réglementation», le comité de la TVA continuerait à remplir ses fonctions de comité consultatif, c'est-à-dire à examiner les points sur lesquels, en vertu de la directive, il doit être consulté, et à prendre des décisions sur les questions évoquées par son président ou par l'un de ses membres.

2.2. *Champ d'application de l'exonération accordée en vertu de l'article 15, paragraphe 10*

2.2.1. La Commission estime que les développements politiques récents ont modifié le rôle de l'OTAN et que des changements sont également intervenus dans les relations internationales, transformant la situation sur le plan de la coopération internationale. Elle considère que cette évolution ne s'est pas reflétée dans des modifications du champ d'application des exonérations de la TVA accordées aux organisations de ce type.

⁽¹⁾ Décision du Conseil 87/373/CEE — JO L 197 du 18. 7. 1987, p. 33.

2.2.2. Pour remédier à ce qu'elle considère comme une lacune, la Commission, assistée par le comité de la TVA conformément à la procédure du comité de réglementation, estime qu'elle devrait être habilitée à adopter les adaptations nécessaires à l'article 15, paragraphe 10, de la sixième directive TVA, en vertu duquel une exonération est accordée aux missions diplomatiques et consulaires, aux organismes internationaux et aux forces de l'OTAN.

2.2.2.1. Dans le champ d'application de l'article 15, paragraphe 10, la Commission aurait le pouvoir de décider à quelles institutions et dans quelles conditions l'exonération devrait être accordée. Elle aurait également le droit de déterminer en détail la forme et le contenu du certificat d'exonération de la TVA, qui sert de document justificatif aux fournisseurs dans leurs fournitures exonérées de biens et de services aux organismes susmentionnés. La Commission devrait être assistée par le comité de la TVA dans l'établissement de la forme et du contenu de ce document, comme elle l'est par le comité des accises dans le domaine des accises.

2.2.2.2. Avec l'adoption de la deuxième directive de simplification ⁽¹⁾, le Conseil a déjà, dans une déclaration au procès-verbal, autorisé le comité à établir un tel certificat. Cependant, il est estimé qu'une délégation de pouvoir spécifique à la Commission, assistée du comité de la TVA, donnerait à ce certificat le statut juridique et la publicité appropriés.

3. Observations générales

3.1. *Modification du statut juridique du comité de la TVA*

3.1.1. Dans son avis sur «Un système commun de TVA — un programme pour le Marché unique» ⁽²⁾, le CES spécifiait que «dans l'Union européenne, le commerce et l'industrie sont handicapés par l'absence de système commun et par le fait que les directives existantes concernant la TVA ne sont pas interprétées et appliquées de la même manière par les États membres». Il jugeait «nécessaire la mise en place d'un organisme central qui débattrait d'interprétations communes, pour permettre l'examen de solutions à apporter à des difficultés pratiques, et ce à un niveau inférieur à celui de la Cour de justice des Communautés européennes».

3.1.1.1. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement dans ses grandes lignes la proposition qui permet-

trait de constituer un forum pour le déroulement de ce processus, pour autant qu'un mécanisme approprié permette la participation des entreprises, des partenaires sociaux et de groupes d'intérêts socioéconomiques divers au stade de la formulation des politiques.

3.1.2. Le CES ajoutait dans son avis «qu'afin d'assurer la transparence ..., il y a lieu d'ouvrir davantage les travaux du comité de la TVA en invitant des consultants en matière fiscale à apporter leur participation et en publiant les résultats». Il réaffirme sa position.

3.1.3. Il considère également que la transparence serait plus grande si les propositions de la Commission à soumettre au comité de la TVA faisaient l'objet d'une publicité suffisamment anticipée par rapport à la date de la réunion du comité compétent pour permettre aux parties concernées de présenter des observations aux membres du comité de la TVA.

3.1.3.1. Dans ce contexte, le CES observe que la Commission révisé actuellement le rôle et le fonctionnement du Comité consultatif en matière douanière et de fiscalité indirecte qui constitue un forum d'échanges d'informations entre les entreprises et la Commission en matière de douanes et de fiscalité. Le CES estime, en accord avec la Commission, que ce comité, qui s'est peu réuni ces dernières années, pourrait offrir un cadre approprié pour des échanges de vues plus réguliers, ce qui permettrait au comité de la TVA d'obtenir auprès des entreprises des données utiles à son travail.

3.2. *Champ d'application de l'exonération accordée en vertu de l'article 15, paragraphe 10*

3.2.1. Le document de la Commission ne cite aucun exemple de difficultés survenues ou risquant de survenir à cause du statu quo en ce qui concerne cet article, et le CES estime qu'il n'établit pas le bien-fondé de la modification proposée. En outre, le CES estime que des questions telles que l'éligibilité à ces exonérations ainsi que leur champ d'application devraient en tout premier lieu appeler des décisions politiques.

4. Conclusions

4.1. Le CES accepte l'analyse selon laquelle les différences qui subsistent entre les procédures administratives et les réglementations des divers États membres portent atteinte à la neutralité de la taxe et constituent un obstacle majeur à la réalisation du marché unique.

⁽¹⁾ Directive 95/7/CE du Conseil du 10 avril 1995, modifiant la directive 77/388/CEE et portant nouvelles mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée — champ d'application de certaines exonérations et modalités pratiques de leur mise en œuvre JO L 102 du 5. 5. 1995, p. 18.

⁽²⁾ JO C 296 du 29. 9. 1997, p. 51.

4.1.1. Il existe à l'heure actuelle plus de quatre cents comités fonctionnant de la façon proposée pour le fonctionnement futur du comité de la TVA. Étant donné le besoin reconnu d'une plus grande uniformité dans l'application et dans l'interprétation des directives en matière de TVA et le besoin d'assurer que la législation communautaire en matière de fiscalité ne se fera pas au coup par coup, le CES ne voit pas de raison majeure pour ne pas réformer le comité de la TVA suivant la proposition de la Commission.

4.1.1.1. Aux termes de la procédure d'exécution, le comité de la TVA et le Conseil des ministres agiraient chacun par le vote à la majorité qualifiée pour accepter ou rejeter les propositions de la Commission. Cette procédure s'écarterait sensiblement de la pratique actuelle, qui requiert aujourd'hui encore l'unanimité dans toute décision en matière de fiscalité; étant donné que toutes les questions relatives aux taux de TVA sont explicitement exclues de ses compétences et resteront donc, avec d'autres domaines de la fiscalité, soumises au vote à l'unanimité — comme l'est la proposition à l'examen elle-même —, le CES accepte l'argumentation en faveur de cette modification.

4.1.1.2. Le CES estime qu'il est essentiel que les propositions de la Commission qui seront soumises au comité de la TVA soient publiées à l'avance.

Actuellement, les modifications de la législation communautaire en matière de TVA nécessitent une directive ou une réglementation et leur publication sous forme de projet permet à toutes les parties concernées d'exprimer leur opinion. Cette garantie de publicité devrait également s'appliquer aux propositions soumises au comité de la TVA.

4.1.1.3. Les avis émis par le comité de la TVA, qu'il agisse en son rôle de réglementation ou de consultation, devraient également être publiés au Journal officiel.

4.1.1.4. Le CES soutient la proposition de redynamiser le Comité consultatif en matière douanière et de fiscalité indirecte pour créer un forum au sein duquel les experts fiscaux, les entreprises, les partenaires sociaux et d'autres instances concernées pourront apporter des informations au comité de la TVA.

4.2. Le CES est opposé à l'octroi à la Commission, assistée du comité de la TVA, de pouvoirs lui permettant de procéder à des adaptations du champ d'application des exonérations accordées en vertu de l'article 15, paragraphe 10, ou de décider des organismes qui auraient droit à ces exonérations, mais il ne voit pas de raison pour ne pas inscrire parmi les attributions du comité de la TVA réformé les questions relatives aux détails, à la forme et au contenu du certificat d'exonération.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

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 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises»⁽¹⁾

(98/C 19/18)

Le 14 juillet 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 99 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur unique: M. Bento Gonçalves).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 123 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. La proposition de directive du Conseil à l'examen, en modifiant l'article 24 de la directive 92/12/CEE, vise à donner à la Commission un pouvoir plus large de réglementation et à accélérer l'application des dispositions en matière de droits d'accises.

1.2. Elle vise également à adapter les dispositions statutaires du Comité des accises.

1.3. Ces changements visent à améliorer l'efficacité de la réglementation en la matière, avant tout:

a) en rendant plus modernes et plus efficaces les systèmes de contrôle;

b) en améliorant la lutte contre les abus, la fraude fiscale et la contrebande;

c) en permettant la libre circulation des biens soumis à accises, dans tous les États de l'Union, de façon plus transparente, avec des procédures et une réglementation appropriée, tout en évitant les distorsions de la concurrence et les abus.

1.4. Il y a lieu d'observer que les modifications proposées laissent inchangée l'autonomie fiscale des États membres, dans la mesure où les dispositions en matière de niveaux de taxation sont laissées hors du champ d'application de la proposition de directive.

2. Conclusion

2.1. Considérant les objectifs à atteindre, qui consistent avant tout à contribuer à la réalisation du marché intérieur, à améliorer l'efficacité de la réglementation en la matière, avec des retombées favorables en termes de transparence du marché, le CES marque son accord avec la proposition de directive à l'examen.

⁽¹⁾ JO C 267 du 3. 9. 1997, p. 58.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur

— le «Livre vert de la Commission “Principes généraux de la législation alimentaire dans l’Union européenne”» et sur

— la «Communication de la Commission “Santé des consommateurs et sûreté alimentaire”»

(98/C 19/19)

La Commission a décidé le 12 mai (Livre vert) et le 14 mai 1997 (Communication) de consulter le Comité économique et social, conformément à l’article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, sur les thèmes suivants: «Livre vert de la Commission “Principes généraux de la législation alimentaire dans l’Union européenne”» ainsi que la «Communication de la Commission “Santé des consommateurs et sûreté alimentaire”».

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 7 octobre 1997 (rapporteur: M. Jaschick).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions l’avis suivant.

I. LIVRE VERT «PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA LÉGISLATION ALIMENTAIRE DANS L’UNION EUROPÉENNE»

1. Introduction

1.1. Le Livre vert s’intéresse aux règles substantielles de la législation communautaire applicable au secteur des denrées alimentaires. En prenant position et en invitant à faire des observations sur un grand nombre de questions précises, le Livre vert vise à engager un débat public pour:

— examiner dans quelle mesure la législation actuelle sur les denrées alimentaires répond aux besoins et aux attentes des consommateurs, des producteurs, des fabricants et des commerçants ;

— étudier comment les dispositions visant à améliorer les systèmes de contrôle et d’inspection permettent d’atteindre leurs objectifs de base qui sont d’assurer une alimentation sûre et saine et déterminer si des mesures visant à renforcer à l’avenir la législation alimentaire communautaire sont nécessaires et appropriées.

1.2. Sur la base des réactions au Livre vert, la Commission envisagera ensuite la nécessité d’élaborer une proposition de directive générale sur les denrées alimentaires dans la société, d’unifier ou de reformuler la législation existante et d’élaborer des propositions de nature non législative, notamment des modifications des procédures et des méthodes de travail.

2. Observations générales

2.1. Le Comité salue l’intention de la Commission d’engager avec le Livre vert un large débat public sur la législation alimentaire européenne et sur la future politique alimentaire de la Communauté. Il estime que le Livre vert constitue un excellent point de départ de

la discussion et l’occasion de rendre la législation alimentaire européenne plus transparente et plus efficace dans l’optique d’une offre alimentaire moderne et de bonne qualité. Le Comité note cependant qu’il n’existe pas encore de politique communautaire globale et intégrée sur laquelle pourraient se baser les différentes parties de la législation alimentaire. Il faudrait élaborer dès que possible une telle politique, qui fixerait les principes généraux de la législation alimentaire. Dans un premier stade, cela pourrait se faire dans le cadre d’un Livre blanc sur la législation et la politique alimentaires. En outre, le Comité invite également la Commission à présenter une proposition de directive générale sur la législation alimentaire.

2.2. Le Comité insiste sur l’importance de la protection du consommateur, du maintien d’un niveau élevé de protection de la santé publique et de la sécurité des consommateurs. Il accueille favorablement le renforcement des articles 129 et 129(a) prévu dans le Traité d’Amsterdam, qui doit encore être ratifié, pour garantir au consommateur que la santé prime sur les intérêts économiques.

2.2.1. Dans le but de garantir un niveau élevé de protection de la santé publique et du consommateur, le CES attache une importance particulière à l’application stricte du principe de précaution, de telle sorte que soit adoptée, en l’absence de consensus scientifique et lorsqu’une évaluation exhaustive des risques est impossible, une approche de la gestion des risques qui tienne compte de ces incertitudes. Le Comité souligne cependant qu’une approche autorisant tout ce qui ne porte pas directement préjudice à la santé n’est pas satisfaisante du point de vue du consommateur. Par conséquent, il souligne la nécessité de s’engager clairement en faveur du principe d’une protection préventive de la santé et du consommateur. Ce principe, de même que le principe de précaution, devrait être intégré dans la directive générale sur la législation alimentaire mentionnée plus haut.

2.2.2. Le Comité signale néanmoins qu'en règle générale le «risque zéro» ne peut être atteint, et qu'il faut accepter le risque général inhérent à la vie. En outre, dans ce domaine particulièrement, le consommateur est également responsable de son propre comportement, et le CES ne méconnaît pas l'importance de cet aspect.

2.2.3. À cet égard, le CES estime en outre que le système juridique et normatif doit être aussi détaillé que nécessaire mais aussi simple que possible, car il ne suffit pas, pour gagner la confiance du consommateur, de créer un cadre législatif et réglementaire aussi complexe et détaillé que possible. Il convient surtout d'expliquer aux consommateurs européens le fonctionnement des systèmes d'assurance haute qualité des aliments qui existent déjà et qui ont fait leurs preuves, ainsi que les lois à respecter. En effet, il est aussi possible de susciter la confiance du consommateur dans le système européen en augmentant la transparence.

2.3. Le Comité souligne que des progrès considérables ont déjà été réalisés en matière de niveau élevé de protection du consommateur lors de la création du marché intérieur. Il rappelle qu'il est très important de continuer à garantir à l'avenir la libre circulation des marchandises.

2.4. Le Comité souligne l'importance de la dimension internationale de cette problématique et la nécessité d'adopter des principes de base communs dans le commerce international afin de protéger les intérêts des consommateurs et la compétitivité de l'économie européenne.

2.5. Le Comité part du principe que le contrôle de la législation alimentaire préconisé dans le Livre vert contribuera à renforcer la confiance du consommateur dans la législation alimentaire européenne, ses mécanismes de protection et l'organisation de son application et de son contrôle.

3. Observations particulières sur les diverses parties du Livre vert

3.1. Introduction (Partie I)

3.1.1. Le Comité partage l'opinion de la Commission (cf. I.4) selon laquelle il faut, dans la prise de décisions politiques dans le domaine alimentaire, prendre en compte les exigences en matière d'innovation et de compétitivité ainsi que d'autres orientations socioéconomiques. Le respect de normes internationales comme celles du Codex Alimentarius revêt une importance particulière à cet égard, pour autant que le processus décisionnel reflète les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence. Ces critères pourraient alors être utilisés pour ajuster le cadre réglementaire de l'UE aux conditions juridiques générales qui régissent les économies de concurrence. Il sera en outre nécessaire de créer les conditions permettant d'adapter le système de réglementation européen plus rapidement que par le passé aux nouvelles connaissances et innovations scientifiques. C'est de cette manière que le secteur agro-

alimentaire sera en mesure de rester compétitif dans les échanges mondiaux et d'éviter de prendre du retard dans le domaine des innovations.

3.1.2. Le Comité estime que la Communauté a certainement un rôle à jouer dans le domaine de l'alimentation (I.5). La promotion de l'éducation et de la formation du consommateur constitue à cet égard une tâche essentielle, afin que celui-ci soit en mesure d'effectuer ses achats en connaissance de cause⁽¹⁾. De l'avis du Comité, il n'apparaît pas judicieux de fixer des règles d'alimentation communautaires et des mesures législatives, en raison de la diversité des habitudes alimentaires en Europe. Les actions de la Communauté devraient se limiter au nécessaire.

3.2. Simplification et rationalisation de la législation alimentaire de l'UE (Partie II)

3.2.1. Une simplification et une rationalisation de la législation alimentaire communautaire est souhaitable, dans la mesure où cela ne porte pas atteinte aux normes de sécurité nécessaires. Priorité doit être donnée ce faisant à la qualité de la réglementation plutôt qu'à la quantité. Cependant, la simplification ne doit pas conduire à une renationalisation des réglementations européennes nécessaires à l'intérieur du marché intérieur. Il importe en particulier de vérifier comment il est possible de régler de manière adéquate au niveau européen les situations découlant de l'instauration de réglementations nationales dommageables pour la libre circulation des marchandises.

3.2.2. Il importe également de bien distinguer la question de l'autoréglementation de l'économie et de l'utilisation d'instruments volontaires au niveau européen (II.4). Il faut insister essentiellement sur la responsabilisation des acteurs économiques. Mais la question de savoir si cela doit effectivement se faire sous une forme «auto-réglementaire» doit être déterminée au cas par cas. Sans préjudice des exigences de sécurité en vigueur, l'utilisation d'instruments volontaires doit être examinée et développée en principe avant la création de normes juridiques. Le Comité estime que le principe de reconnaissance mutuelle devrait être envisagé aussi dans le domaine des instruments volontaires qui existent actuellement au niveau national et pour lesquels ce principe ne s'applique pas directement. Ce n'est que lorsque les instruments volontaires seront respectés dans le marché intérieur également au delà des frontières nationales que l'on pourra empêcher l'apparition des obstacles «de fait» au commerce.

3.2.3. Il n'est pas possible de répondre globalement à la question de savoir s'il est préférable d'adopter des règles générales ou des règles détaillées, des dispositions verticales ou horizontales dans le marché intérieur (II.3 et II.5). Il convient en principe d'accorder la priorité aux règles horizontales générales mais cela ne doit pas devenir un principe intangible. Il convient plutôt d'examiner chaque cas individuellement afin de déterminer la

⁽¹⁾ Cette opinion se retrouve dans de nombreux avis du CES, plus récemment dans le document CES 888/96 — JO C 295 du 17. 10. 1996.

manière de procéder la plus appropriée aux circonstances spécifiques. Il peut ainsi se révéler nécessaire de réglementer en détail et/ou verticalement à titre exceptionnel un état de fait qui présente des difficultés particulières.

3.2.4. En ce qui concerne les initiatives législatives nationales (II.7), le Comité soutient l'approche adoptée dans le Livre vert et s'écartant de la directive 83/189/CEE, il estime que c'est aux États membres qu'il appartient de démontrer que leurs normes nationales n'entravent pas le marché intérieur. Pour ce qui concerne la notification de dispositions légales nationales, le Comité approuve l'approche selon laquelle les pouvoirs conférés par les règles en matière d'étiquetage, de contaminants et d'hygiène pourraient être étendus globalement dans le domaine de la législation alimentaire communautaire. La définition de principes clairs concernant le traitement à réserver aux nouvelles initiatives législatives nationales est accueillie favorablement. Il importe à cet égard de trouver un juste équilibre entre le principe de subsidiarité et la nécessité justifiée de disposer de réglementations nationales d'une part et les exigences d'une harmonisation européenne d'autre part.

3.2.5. Dans le domaine des auxiliaires technologiques, de l'addition de vitamines et de minéraux dans les denrées alimentaires et des compléments diététiques⁽¹⁾ (II.8), le Comité partage l'opinion de la Commission selon laquelle le principe de reconnaissance mutuelle ne représente pas une solution aux effets négatifs sur le marché intérieur, et qu'il importe donc d'engager d'autres consultations sur le contenu des dispositions légales dans ces domaines.

3.3. *Examen de la législation communautaire existante (Partie III)*

3.3.1. En ce qui concerne l'adaptation de la législation communautaire à l'innovation et au progrès technique (III.4), le CES est d'avis que seules les prescriptions purement techniques doivent être traitées via des procédures de comité. Les questions fondamentales qui intéressent particulièrement le consommateur et revêtent une plus large importance doivent cependant continuer à faire l'objet d'une décision politique.

3.3.2. L'introduction d'une définition valable au niveau communautaire de la «denrée alimentaire» et d'autres notions générales importantes est accueillie favorablement (III.5). Ces définitions devraient faire partie d'une réglementation générale des denrées alimentaires qui contiendrait en outre d'autres exigences fondamentales. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'assurer une application uniforme de la législation alimentaire communautaire sur tout le territoire de l'Union européenne.

⁽¹⁾ Il faut rappeler que la Commission a récemment lancé une consultation pour examiner la possibilité d'une législation communautaire dans ce domaine et qu'un document de discussion, qui présente deux options (l'approche basée sur la sécurité du produit ou l'approche basée sur la dose journalière recommandée), a été préparé sur le sujet.

3.3.2.1. En effet, la définition de la notion de «denrée alimentaire» qui est proposée dans le Livre vert pose toutefois un certain nombre de questions, notamment celle de son utilité dans la vie quotidienne pour les produits primaires, lesquels peuvent être utilisés soit comme denrées alimentaires, soit comme additifs, soit encore être transformés en produits industriels. Néanmoins, le Comité soutient la proposition visant à utiliser la définition empruntée au Codex Alimentarius. Il est possible d'exclure les produits primaires pour lesquels il est clair dès le début qu'ils n'entrent à aucun moment et en aucune manière dans la chaîne alimentaire.

3.3.3. Le Comité salue tout particulièrement la simplification et la rationalisation en cours des règles communautaires d'hygiène (III.6).

3.3.3.1. Les nombreuses directives verticales existantes qui contiennent des dispositions spécifiques à diverses denrées particulièrement sensibles aux conditions d'hygiène (par exemple préparations à base de viandes, de poissons, produits laitiers, etc.) sont incohérentes et entraînent, en particulier pour les entreprises qui sont soumises à plusieurs réglementations, une augmentation des coûts d'agrément ainsi que de la bureaucratie. La proposition déjà formulée par la Commission d'une consolidation des réglementations en un texte unique et la procédure de consultation qu'elle a mise en œuvre dans le cadre de la simplification prévue des dispositions verticales sont accueillies favorablement.

3.3.3.2. Le Livre vert ouvre la voie à l'adoption souhaitable de la conception introduite par la directive générale sur l'hygiène des denrées alimentaires 93/43/CEE. Le CES partage l'opinion de la Commission selon laquelle la meilleure méthode pour faire de la législation relative à l'hygiène alimentaire un ensemble cohérent serait d'appliquer les principes HACCP⁽²⁾ et de limiter les dispositions normatives détaillées aux cas pour lesquels elles apparaissent indispensables. Allant au-delà des propositions présentées jusqu'à maintenant, le Comité estime que les exigences verticales et horizontales en matière d'hygiène devraient être consolidées en un texte unique. Il note cependant que cela nécessitera une clarification quant à la base légale d'un tel document, les règles actuelles se fondant sur différents articles du Traité.

3.3.3.3. Les principes HACCP devraient s'appliquer à l'ensemble de la chaîne alimentaire (de «l'étable à la table»), quel que soit le type ou la taille des établissements. Il faut pour cela fournir un travail de conseil particulier aux PME et aux exploitations agricoles, afin de leur permettre d'appliquer ces principes.

3.3.3.4. Le Comité considère qu'il est indispensable de poursuivre la simplification et la rationalisation déjà entreprises. Il faut s'attacher notamment à délimiter clairement le domaine d'application d'une future règle-

⁽²⁾ HACCP (système d'autocontrôle) signifie «Hazard Analysis and Critical Control Points» (analyse des risques et maîtrise des points critiques).

mentation (cf. 3.3.3.2), en particulier par la formulation de définitions générales et pratiques. Le Comité estime que le champ d'application des règles d'hygiène vétérinaire ne devrait pas être étendu à la vente au détail des produits d'origine animale puisque celle-ci est déjà soumise aux dispositions générales prévues actuellement par la directive générale 93/43/CEE, garantissant le respect des mesures d'hygiène appropriées.

3.3.3.5. En ce qui concerne les produits primaires d'origine non animale, le Comité considère que les points critiques en matière de sécurité et d'hygiène se situent dans le domaine des résidus de pesticides et des contaminants. Il est donc indispensable de fixer au niveau européen, dans la mesure où elles n'existent pas déjà, des règles concernant les résidus de pesticides et les contaminants, en respectant des critères scientifiques stricts et en faisant appel aux comités scientifiques. En outre, il convient d'appliquer strictement les seuils de résidus de pesticides. Lors de l'élaboration de règles relatives aux pesticides, il convient également de tenir compte des exigences légales en matière de sécurité du travail. Étant donné que les réglementations relatives à la sécurité et à l'hygiène doivent se limiter aux points critiques, le besoin d'établir une réglementation qui aille au delà ne se fait pas sentir.

3.3.4. Le Comité souligne l'importance de la qualité des denrées alimentaires et indique que l'offre en la matière a déjà atteint un niveau de qualité élevé. Le Comité considère qu'il n'est nécessaire d'harmoniser les spécifications de qualité (III.7) que dans le domaine relevant de la santé. Une harmonisation des questions relatives à la qualité n'apparaît pas non plus judicieuse sur le plan de la préservation de la diversité des produits en Europe. Les entraves aux échanges qui pourraient survenir du fait des spécifications de qualité nationales devront être combattues par une application conséquente du principe de reconnaissance mutuelle, ce qui permettrait de limiter les problèmes dus à la différence des normes de qualité entre les États à des questions d'étiquetage correct du produit. À cet égard, l'introduction par la dernière modification de la directive 79/112/CEE du principe de la déclaration quantitative des ingrédients apporte une aide au consommateur dans sa décision d'achat.

3.3.4.1. En outre, le Comité rappelle le Règlement du Conseil relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires (CEE) n° 2082/92 et le Règlement du Conseil relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (CEE) n° 2081/92, qui ont permis de créer des instruments de diversification et de protection des spécialités dans le domaine de la qualité des denrées alimentaires. Cependant, l'utilité de ces réglementations apparaît jusqu'à présent d'importance secondaire.

3.3.4.2. De l'avis du Comité, les dispositions relatives à la qualité qui ne comportent aucun aspect sanitaire ne doivent pas, pour des raisons de cohérence, être contenues dans les règles d'hygiène vétérinaire.

3.3.5. Pour ce qui concerne les dispositions en matière d'étiquetage des denrées alimentaires, l'importance croissante que l'étiquetage revêt dans la décision d'achat du consommateur doit être soulignée. L'étiquetage des denrées alimentaires joue ainsi un rôle essentiel dans le marché intérieur et doit se conformer aux objectifs principaux en matière d'étiquetage. Pour que les trois fonctions principales, à savoir l'identification du produit, l'information du consommateur et la publicité du produit, soient remplies, il faut que l'étiquetage soit clairement reconnaissable et lisible, simple et compréhensible, intéressant et informatif, et qu'il n'induisse pas le consommateur en erreur. Il faut également tenir compte du fait que le consommateur est de plus en plus désireux d'avoir des informations spécifiques. C'est notamment le cas pour les denrées alimentaires contenant ou dérivées des OGM, pour les méthodes de production, pour l'indication des dates d'emballage et des ingrédients entrant dans la composition de produits finis. S'agissant de cette dernière question, le Comité estime que la règle des 25 % devrait être abolie.

3.3.5.1. À cet égard, il faut cependant admettre que l'étiquetage a ses limites et il conviendrait de rechercher, et de trouver, de nouvelles formes d'information, par exemple numéros verts, scanner de codes-barres dans les magasins, banques de données, Internet, etc. Si l'on considère le fait qu'il existe plus de 40 réglementations européennes, la plupart obligatoires, sur l'étiquetage des denrées alimentaires, que les étiquettes sont de plus en plus chargées et que certains consommateurs comprennent à peine les informations qui leur sont fournies, il faut s'efforcer de réviser les règles d'étiquetage dans l'intérêt du consommateur. Il convient de ramener l'étiquetage obligatoire aux indications essentielles à l'achat, tout en maintenant la possibilité de fournir, sur une base volontaire, des informations sur toutes les autres questions.

3.3.5.2. Le Comité est d'avis que l'étiquetage nutritionnel devrait être rendu obligatoire⁽¹⁾. Avant cela, il conviendrait toutefois d'accroître l'efficacité de ce type d'étiquetage. À cette fin, des campagnes d'information et de sensibilisation seront nécessaires, vu que les consommateurs ne sont à l'heure actuelle guère au fait de l'étiquetage nutritionnel et ne savent pas exactement ce qu'ils peuvent en retirer. En outre, il convient de prêter une grande attention à la manière dont l'information est présentée aux consommateurs, afin qu'ils puissent la comprendre et en tirer parti⁽²⁾.

3.3.5.3. Pour ce qui est de la directive 79/112/CEE concernant l'étiquetage des denrées alimentaires, le Comité estime qu'il importe d'arriver à une codification. Il serait souhaitable d'y inclure les règles verticales d'étiquetage dans la mesure où celles-ci réglementent les questions horizontales d'étiquetage. Elles pourraient être rassemblées dans la directive 79/112/CEE. D'autre part, les règles verticales spécifiques devraient conserver

(1) Ce point de vue a également été souligné dans l'avis du CES sur les «Priorités pour la politique des consommateurs» — JO C 295 du 7. 10. 1996, paragraphes 2.6.3 et 2.6.7).

(2) JO C 295 du 7. 10. 1996.

les éléments d'étiquetage purement spécifiques au produit. Dès que des éléments horizontaux d'étiquetage sont modifiés pour des groupes de produits spécifiques, ces éléments doivent être repris dans les règles verticales.

3.3.5.4. Le Comité souligne que la directive 79/112/CEE réglemente également la question de la publicité. En principe, la publicité et l'étiquetage ne devraient pas s'opposer, c'est-à-dire que la publicité doit venir compléter l'étiquetage, sans le contredire.

3.3.5.4.1. Pour ce qui est de la question des allégations publicitaires, en particulier les allégations relatives à la santé ou à des maladies, les pratiques différentes que l'on constate dans les divers États membres engendrent des difficultés sur le marché intérieur. Les divergences existent, bien que la Directive 79/112/CEE (article 2, alinéa 1b), instaure une réglementation générale qui prévoit qu'une denrée alimentaire de consommation générale ne peut se voir attribuer des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine ni évoquer ces propriétés. Cette disposition générale est en principe suffisante pour réglementer le domaine des allégations publicitaires relatives aux maladies. Il faut cependant demander une uniformisation de la conception et de l'application de l'article 2, alinéa 1b), de la Directive 79/112/CEE dans tous les États membres de la Communauté. En ce qui concerne les allégations relatives à la santé, il n'existe pas de disposition générale du même type. Par conséquent, et bien que de telles allégations ne puissent pas, au sens strict de la législation communautaire, être considérées comme trompeuses, elles peuvent contribuer à une mauvaise compréhension ou une mauvaise information sur la nourriture et l'alimentation.

Il faudra donc éventuellement intégrer les principes suivants à l'article 2 de la Directive 79/112/CEE, sous la forme d'un amendement explicatif:

- toute publicité qui prétendrait qu'une denrée alimentaire est susceptible de traiter ou de guérir une maladie est interdite;
- les allégations relatives à la santé sont admises sous réserve que des experts qualifiés soient pour l'essentiel d'accord avec celles-ci, sur la base de toutes les connaissances accessibles au public et qu'elles contribuent à informer le consommateur sur la relation qui existe entre santé et alimentation. Il faudrait par ailleurs créer un cadre pour assurer le respect des dispositions concernant ces allégations;
- la publicité concernant la valeur nutritive ou une alimentation saine ainsi que l'importance des substances nutritives et d'une alimentation saine pour la santé et la diminution du risque de maladie est autorisée, pour autant qu'elle se fonde également sur des connaissances scientifiques reconnues.

3.4. *Maintien d'un niveau de protection élevé (Partie IV)*

3.4.1. Le Comité partage la position de la Commission en faveur d'une stricte application du principe de précaution en matière de sécurité et de normes alimentaires (IV.2).

3.4.2. Une extension au commerce intracommunautaire du champ d'application de la clause de sauvegarde contenue à l'article 10 de la directive générale sur l'hygiène 93/43/CEE (VI.4) n'est en principe pas considérée comme indispensable étant donné que la directive sur la sécurité des produits prévoit des dispositions efficaces qui ont des effets sur le commerce intracommunautaire et qui permettent aux autorités d'intervenir de façon appropriée, s'il y a péril en la demeure. Si des clauses de sauvegarde plus poussées devaient être élaborées, elles devraient se baser, pour des raisons de cohérence, sur les réglementations déjà existantes dans le droit vétérinaire.

3.4.3. L'introduction d'une obligation générale d'innocuité et de salubrité des denrées alimentaires (IV.7) est souhaitable. Une telle obligation réduirait le nombre de règles nécessaires dans ce domaine.

3.4.3.1. Le Comité accueille favorablement le fait que soit pris en compte le respect de la «diligence requise» dans le sens où la responsabilité pénale ou administrative d'une entreprise ne peut être invoquée lorsque celle-ci a pris toutes les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour garantir la conformité de la denrée alimentaire aux exigences légales. Mais il convient d'examiner dans quelle mesure ce principe peut être adapté dans les différents systèmes juridiques nationaux. L'idée de base d'un tel principe devrait en tout cas être examinée sérieusement. Cependant, le moyen de défense tiré de la diligence requise dans le sens de la «due diligence defence», moyen juridique du droit britannique (Common law), est incompatible avec les systèmes juridiques européens continentaux, qui font dépendre la responsabilité pénale d'une faute et ont ancré le principe de la présomption d'innocence («in dubio pro reo») dans leur droit.

3.4.4. Conformément à toute une série d'avis antérieurs, le CES se dit à nouveau favorable à l'extension aux produits agricoles primaires non transformés du domaine d'application de la directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits défectueux⁽¹⁾ (IV.8). Il faut cependant tenir compte des particularités de ces produits ainsi que du fait qu'il existe déjà diverses réglementations détaillées dans ce domaine. Dans les mois à venir, le CES examinera à nouveau la question de la responsabilité pour les produits agricoles primaires, puisqu'il sera consulté sur la proposition de la Commis-

⁽¹⁾ Voir sur cette question l'opinion exprimée par le CES dans son avis du 31 décembre 1991 (JO C 339). L'avis souligne le risque potentiel que la réalisation du marché intérieur pourrait faire courir en l'absence d'un suivi et de contrôles adaptés. Il demande la mise en œuvre d'une politique cohérente concernant la sûreté des produits recommandant la prise en compte de produits agricoles et des risques imprévisibles dans la directive sur la responsabilité. L'avis du CES sur l'ESB (JO C 295 du 7. 10. 1996) réitère cette position au paragraphe 2.7.

sion de modifier la Directive 85/374/CEE pour inclure ces produits dans le domaine d'application de celle-ci.

3.4.5. Sur la question de savoir comment apporter une réponse suffisante aux nouvelles aspirations des consommateurs (IV.9), le Comité renvoie expressément au Livre vert selon lequel l'expérience montre que lorsque les consommateurs manifestent un réel besoin d'informations complémentaires sur certains aspects d'une denrée alimentaire, les producteurs et les distributeurs y répondent souvent de façon spontanée, par exemple par l'étiquetage, par des lignes téléphoniques d'information ou par Internet. Il faudrait continuer à répondre spontanément à ce besoin d'information en fonction des aspirations rapidement changeantes du consommateur. Tenir compte des nouvelles aspirations des consommateurs est un moyen de renforcer leur confiance.

3.5. *Mise en œuvre effective des règles relatives au marché intérieur (Partie V)*

3.5.1. La position fondamentale du Comité est que l'harmonisation et l'adoption de réglementations ne portent leurs fruits que lorsque leur transposition, leur exécution et leur contrôle se font de façon effective et simultanée dans toute l'Union européenne (V.2). Sur ce plan, des améliorations sont nécessaires à tous les stades. Il convient de se demander dans quelle mesure l'échange d'information nécessaire à cet égard entre les représentants des États membres, des producteurs, de l'industrie, du commerce, des travailleurs et des consommateurs doit être institutionnalisé. Il convient d'envisager la participation des différents groupes concernés au sein du comité permanent de l'alimentation humaine.

3.5.1.1. Dans le cadre de l'élaboration par la Commission de rapports réguliers sur la situation en matière de transposition et de contrôle, il faudrait également consulter le comité consultatif de l'alimentation humaine, qui devrait être régulièrement entendu sur tous les projets de réglementations et jouer un rôle essentiel dans ce domaine. Le CES lui-même représente une autre institution déjà existante. Le comité vétérinaire consultatif a lui aussi un rôle à jouer.

3.5.1.2. Pour l'efficacité de la transposition des réglementations sur le marché intérieur, il est nécessaire que les responsables dans les États membres, par exemple au niveau des administrations et des juridictions, soient informés de l'évolution de la situation juridique et familiarisés avec les réglementations européennes par le biais de sessions de formation continue. Les partenaires sociaux sectoriels ont eux aussi une importance considérable dans le cadre du dialogue social, étant donné que la formation et le perfectionnement dans les entreprises par exemple jouent également un grand rôle pour ce qui est de la transposition.

3.5.2. La proposition de la Commission d'inclure un principe général dans la législation communautaire sur les denrées alimentaires, prévoyant des sanctions équivalentes, effectives, proportionnées et dissuasives dans les États membres (V.4), est souhaitable sur le plan de l'égalité de la concurrence et d'un niveau uniformément élevé de protection du consommateur. Mais le CES reste conscient qu'il convient de respecter le principe de proportionnalité nationale.

3.5.3. Le principe de reconnaissance mutuelle conservera à l'avenir une grande importance dans les domaines non harmonisés (V.5). Il serait cependant souhaitable que les problèmes et les déficits d'information que rencontre le consommateur dans les domaines non harmonisés soient définis et analysés par la Commission.

3.6. *La dimension externe*

3.6.1. Comme la Commission, le Comité souligne que les denrées alimentaires importées de pays tiers doivent satisfaire aux mêmes exigences que les denrées alimentaires fabriquées à l'intérieur de la Communauté.

3.6.2. Considérant la dimension multilatérale, il est nécessaire, étant donné le développement constant du commerce international, d'aboutir à une représentation aussi efficace que possible des intérêts des consommateurs et de l'industrie agroalimentaire européens dans le jeu des forces en présence dans le commerce mondial et au sein des organes compétents comme l'OMC ou le Codex Alimentarius. Il convient de prendre mieux en compte que par le passé les intérêts européens par une meilleure coordination et en unissant les efforts. Pour atteindre ces objectifs, la Communauté européenne et ses États membres, ainsi que les États membres de l'EEE doivent coopérer plus étroitement que par le passé.

3.6.2.1. Le Comité estime nécessaire que la Communauté européenne joue un rôle actif au sein des organes cités plus haut. Après l'acquisition du statut de membre direct de l'Union européenne, il faudra s'assurer que la représentation par l'Union européenne n'est pas moins effective que la représentation par les divers États membres.

3.6.2.2. Dans ce contexte, le Comité invite également la Communauté et les États membres à promouvoir activement l'approche européenne selon laquelle, en cas de doute scientifique, l'intérêt du consommateur doit primer sur les considérations économiques.

3.6.3. Dans le contexte de la dimension bilatérale de la législation alimentaire (VI.3), on peut également mentionner qu'en raison de l'attitude différente des États-Unis et de l'Union européenne sur les questions de normes alimentaires (OGM, hormones, somatotrophine bovine), le Comité devrait poursuivre les négociations avec ses homologues américains dans le cadre du dialogue transatlantique de la société civile.

II. COMMUNICATION «SANTÉ DES CONSOMMATEURS ET SÛRETÉ ALIMENTAIRE»

1. Observations générales

1.1. Déjà en juillet 1996, dans son avis sur la crise de

l'ESB⁽¹⁾ et son avis sur les priorités pour la politique des consommateurs⁽¹⁾, le Comité économique et social a exprimé son inquiétude quant à la sûreté alimentaire et a invité la Commission à renforcer les pouvoirs des systèmes de contrôle, de manière à rassurer le consommateur et à le convaincre que la santé passe avant les intérêts économiques. Dans ce contexte, le Comité accueille favorablement les modifications apportées aux articles 129 et 129a par le Traité d'Amsterdam.

1.2. Il a également souligné le dysfonctionnement de la relation entre processus d'élaboration d'avis scientifiques et processus de prise de décisions et a appelé le Conseil, la Commission, le Parlement et les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la sûreté des denrées alimentaires pour le consommateur et empêcher la situation actuelle de se dégrader encore plus.

1.3. Le Comité accueille favorablement la présente communication comme un pas vers la mise en place d'une politique cohérente dans le domaine des denrées alimentaires, des cosmétiques, du fourrage, de la santé et de la protection des animaux, et comme l'occasion de gagner la confiance du consommateur, comme cela a été souligné lors du débat qui a eu lieu à la section de l'environnement le 8 mai 1997, après la présentation de la communication par le Commissaire Emma Bonino.

1.4. En formulant cet avis, le Comité souligne que c'est avec satisfaction qu'il a pris acte de l'invitation que lui a adressée le Président Santer dans son discours lors de la session plénière de février, l'incitant à donner, en tant qu'organe représentant d'intérêts et de groupes divers de notre société, une nouvelle impulsion dans ce domaine en instaurant un dialogue transparent et permanent avec tous les groupes concernés sur les problèmes complexes qui se posent et impliquent des aspects éthiques, sociaux et économiques.

1.4.1. Cependant, il est regrettable que le CES ne soit mentionné nulle part dans la communication actuelle. En principe, à chaque fois que le Parlement européen est consulté, le CES doit l'être aussi.

1.5. Le CES soutient dans son principe le renforcement des comités d'experts, mais à ce propos, il accorde une extrême importance à la modification de la décision fixant les modalités des compétences d'exécution de la Commission, pour laquelle cette dernière, conformément à la déclaration à insérer dans l'acte final contenue à l'article 18 e) du Traité d'Amsterdam, doit présenter avant fin 1998 une proposition dont le CES suivra le développement avec attention. Selon le CES, il conviendrait de s'assurer, lors de l'élaboration de cette décision, que les compétences conférées à la Commission pour l'adoption de mesures d'exécution soient définies de façon précise et, en particulier, que leur contenu et leur étendue soient fixés très exactement. Dans ce cas,

la plus grande indépendance et le plus large pouvoir de décision dont bénéficierait la Commission trouverait sa légitimation dans le fait que l'étendue et les limites de ces compétences auraient été préalablement déterminées avec précision.

2. Observations particulières

2.1. L'importance des avis scientifiques émis par les comités scientifiques, sur lesquels se fondent les mesures de réglementation pour la santé des consommateurs est soulignée, tout comme l'exigence d'excellence, d'indépendance et de transparence.

2.1.1. De l'avis du CES, pour que les comités scientifiques remplissent leur fonction, leur composition devra être interdisciplinaire. Le public devra avoir accès aux discussions et aux conclusions de ces comités, ainsi qu'aux opinions divergentes minoritaires. L'indépendance des membres des comités est une condition préliminaire mais devra être évaluée sur la base de critères réalistes. Les membres des comités doivent avant tout être des scientifiques de haut niveau ayant déjà acquis une certaine expérience et exercé leur activité dans les domaines les plus divers. Il faut toujours que les conflits d'intérêts qui pourraient survenir soient présentés clairement au président du comité avant les réunions.

2.1.2. Il est souhaitable que les comités scientifiques soient davantage consultés, pour autant que leur processus décisionnel reflète les principes d'excellence, d'indépendance et de transparence. Cette consultation devrait même être obligatoire sur les questions de santé et revêt une importance particulière en particulier dans le contexte du commerce international et de la place que prend la science dans le cadre des accords de l'OMC et de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

2.1.3. Le Comité salue la mise en place d'un comité scientifique directeur chargé de la coordination des divers comités ainsi que des décisions sur la participation des différents comités sur des questions qui requièrent les compétences de plusieurs comités.

2.2. Lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à des résultats sûrs même après avoir fait appel aux plus hautes compétences et à toutes les informations scientifiques disponibles, le législateur doit se laisser guider par le principe de précaution. En principe, les réglementations doivent être élaborées sur la base de connaissances scientifiques. Cependant, lorsque ces connaissances sont insuffisantes ou que des incertitudes subsistent, la Commission doit adopter une approche qui tienne compte de ces incertitudes. À cet égard, il faut savoir que le «risque zéro» n'existe pas et qu'il convient plutôt de prendre une décision politique sur le risque acceptable dans les cas concernés.

⁽¹⁾ JO C 295 du 7. 10. 1996.

2.3. En ce qui concerne le contrôle et l'inspection, le Comité souligne la nécessité de disposer de mécanismes efficaces, qui requièrent donc des moyens financiers correspondants.

2.3.1. Le Comité soutient l'adoption prévue d'une nouvelle approche, qui devrait se baser sur les contrôles de l'ensemble des chaînes de production alimentaire, animale et végétale, mais se limiter au contrôle des contrôles. Il sera nécessaire de vérifier les méthodes de contrôle et de prévoir des systèmes d'audit pour évaluer l'action des autorités compétentes. Les exigences de transparence doivent être respectées de façon non discriminatoire, sans outrepasser la limite de la confidentialité et sans porter atteinte à la protection du consommateur.

2.3.2. La mise en place d'un système de contrôle qualité soumis à audit externe (par exemple EN 45004) pour la gestion des services de contrôle est considérée comme judicieuse puisque de cette manière, la gestion

des services de contrôle serait conforme aux exigences actuelles de gestion moderne.

2.3.3. Le Comité approuve la création d'une autorité de contrôle et d'inspection forte et efficace⁽¹⁾. Cette autorité est chargée du «contrôle des contrôles». Il importe de formuler les plus hautes exigences quant à l'excellence, la transparence et l'indépendance d'une telle autorité.

2.3.4. Le Comité estime que la création d'une agence générale pour les denrées alimentaires telle qu'elle existe aux États-Unis (FDA), n'est pas indispensable. Les avantages d'une telle agence sur le système européen existant ne sont pas évidents. Il est donc préférable de renoncer à la création de cette agence en Europe.

⁽¹⁾ Dans son avis du 27 novembre 1996 sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire» (JO C 66 du 3. 3. 1997), le CES a cependant exprimé ses doutes quant à la nécessité de transformer le service existant en une agence.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Propositions d'amendement rejetées

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 3.2.5

Remplacer par le texte original du paragraphe 3.2.5, comme suit:

«Dans le domaine des auxiliaires technologiques, de l'addition de vitamines et de minéraux dans les denrées alimentaires et des compléments diététiques⁽¹⁾ (II.8), le principe de reconnaissance mutuelle est préférable. La nécessité d'un renforcement de la législation communautaire dans ces domaines n'est envisagée par le Comité que dans la mesure où le principe de la reconnaissance mutuelle ne peut supprimer totalement les obstacles au commerce.»

Résultat du vote

Voix pour: 34; voix contre: 39; abstentions: 14.

Paragraphe 3.3.3.3

Remplacer la deuxième phrase de ce paragraphe par la phrase suivante:

«Il faut pour cela examiner particulièrement dans quelle mesure ceux-ci sont véritablement applicables aux PME et aux exploitations agricoles.»

Résultat du vote

Voix pour: 28; voix contre: 56; abstentions: 15.

Paragraphe 3.3.5

Supprimer les deux dernières phrases, à partir de «C'est notamment le cas ...» jusqu'à «... devrait être abolie».

Résultat du vote

Voix pour: 32; voix contre: 56; abstentions: 18.

Paragraphe 3.3.5.2

Remplacer ce paragraphe par le texte original, comme suit:

«Pour l'étiquetage nutritionnel, le Comité renvoie à son avis sur les "Priorités pour la politique des consommateurs"⁽²⁾, dans lequel il attirait déjà l'attention sur le fait que le consommateur n'était que peu intéressé par les informations nutritionnelles. La raison en est peut-être que les consommateurs ne sont à l'heure actuelle guère au fait des informations nutritionnelles et ne savent pas exactement ce qu'ils peuvent en retirer. Le Comité avait alors déjà estimé qu'il fallait organiser des campagnes d'information et de sensibilisation à tous les niveaux, afin que l'étiquetage nutritionnel soit mieux apprécié. Avant de débattre de l'opportunité d'élargir les exigences en matière d'étiquetage, il faut améliorer la compréhension qu'a le consommateur de l'étiquetage existant.»

Résultat du vote

Voix pour: 30; voix contre: 69; abstentions: 7.

⁽¹⁾ Il faut rappeler que la Commission a récemment lancé une consultation pour examiner la possibilité d'une législation communautaire dans ce domaine et qu'un document de discussion, qui présente deux options (l'approche basée sur la sécurité du produit ou l'approche basée sur la dose journalière recommandée), a été préparé sur le sujet.

⁽²⁾ JO C 295 du 7. 10. 1996.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant les règles générales complémentaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne le lait de consommation»⁽¹⁾

(98/C 19/20)

Le 11 septembre 1997, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a désigné M. Nilsson en qualité de rapporteur général.

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 81 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Contenu de la proposition de la Commission

1.1. La Commission suggère de remplacer le règlement (CEE) n° 1411/71 par un nouveau règlement, pour deux raisons: cela permet, d'une part, de rassembler les modifications apportées au règlement original et de vérifier la validité des dispositions en vigueur et, d'autre part, de réexaminer la classification figurant dans le règlement, tel que cela a été prévu dans l'Acte d'adhésion de la Finlande et de la Suède.

1.2. La proposition implique que l'on épure le règlement afin d'en faire ce que l'on appelle un règlement vertical, qui clarifierait la réglementation de la production de lait de consommation. Depuis le 1^{er} janvier 1994, les aspects sanitaires et qualitatifs du lait de consommation tombent dans le champ d'application de la Directive 92/46/CEE, qui concerne l'ensemble des produits laitiers, c'est pourquoi les articles 4 et 5 de la proposition sont adaptés en conséquence.

1.3. La proposition ne comporte que peu de modifications des règles relatives au lait de consommation. Concrètement, la Finlande et la Suède bénéficient d'une nouvelle dérogation de deux ans, jusqu'au 31 décembre 1999, en ce qui concerne la teneur minimale en matière grasse de certains types de lait destiné à la consommation humaine.

1.4. Le document propose également de maintenir l'interdiction sur la réduction (standardisation) de la teneur en matière protéique du lait de consommation. La faculté d'enrichir en protéines le lait de consommation est maintenue, mais la proposition établit des règles communes relatives à un niveau minimal.

2. Observations générales sur la proposition de la Commission

2.1. Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission visant à clarifier la réglementation de la production et à insérer les aspects sanitaires dans la directive générale relative à cette production, afin d'uniformiser le tout.

2.2. Répondre au souhait des consommateurs de disposer d'une gamme de lait de consommation variée, de qualité et respectant les exigences en matière d'hygiène devrait constituer le point de départ de l'élaboration des règles concernant la composition du lait.

2.3. Dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission souligne l'importance du lait de consommation sur le marché des produits laitiers, qui représente 26 % de la production totale de l'Europe des quinze. Il est intéressant de constater qu'en Finlande et en Suède, ce pourcentage atteint respectivement 33 et 32 %, environ.

2.4. Le Comité rejoint la proposition de la Commission selon laquelle il convient de maintenir la composition naturelle des protéines du lait et d'éviter que celle-ci ne fasse l'objet d'une standardisation, tout en maintenant, en revanche, la possibilité de l'enrichir. Cette question a déjà été réglée antérieurement par la législation nationale.

2.5. Le Comité considère que la proposition n'aborde pas suffisamment la question de la flexibilité requise, d'une part, pour permettre aux consommateurs de choisir librement leur lait de consommation et, d'autre part, pour déterminer la teneur en matière grasse autorisée du lait.

2.6. La Commission se contredit lorsqu'elle avance comme motif à son refus d'autoriser des teneurs réduites en matière grasse dans le cas de la Finlande et de la Suède, le fait que les consommateurs n'ont jamais souhaité une adaptation de la classification, tout en indiquant que la demande des consommateurs vis-à-vis du lait demi-écrémé est en forte hausse (28,6 % en 1985 contre 44,3 % en 1995) aux dépens du lait entier (65,4 % en 1986 contre 47,8 % en 1995). Les consommateurs font preuve d'un intérêt marqué envers des alternatives à moindre teneur en matière grasse. Ce sont les préférences des consommateurs vis-à-vis des produits offerts sur le marché qui permettent de déterminer s'ils souhaitent l'adaptation en question. Ceci est bien entendu soumis à la condition que le consommateur puisse disposer d'une information correcte et claire sur la nature du produit.

2.7. Le Comité prend note de l'excellente façon dont la Commission rend compte de la situation des marchés laitiers suédois et finlandais. La proposition de prolonger

⁽¹⁾ JO C 267 du 3. 9. 1997, p. 93.

la dérogation s'avère nécessaire au vu de l'importance que revêt le lait de consommation sur ces marchés et du comportement actuel des consommateurs à l'égard de ce produit. Il est intéressant de constater que ces marchés offrent presque exclusivement du lait frais, pasteurisé, c'est-à-dire non traité selon le procédé UHT, ce qui explique que ces produits soient quasiment inexistantes sur d'autres marchés. La disposition suggérée dans le document n'empêche pas pour autant un autre État membre de commercialiser dans ces deux pays du lait de consommation répondant aux normes communautaires.

3. Observations particulières

3.1. L'article 3, premier paragraphe, prévoit les critères auxquels doit satisfaire le lait de consommation, notamment quant à la teneur en matière grasse. Le taux maximal autorisé pour le lait écrémé est de 0,3 %.

Autoriser un taux variable jusqu'à 0,5 % sans modifier les normes de base actuelles entraînerait une augmentation de la préférence des consommateurs pour ce produit. Sur le marché suédois par exemple, le lait de consommation contenant entre 0,3 et 0,5 % de matière grasse ne représente pas moins de 17 % de l'ensemble des ventes. La possibilité de répondre à cette demande a un impact très positif sur le marché laitier.

3.2. L'article 3, 2^e paragraphe, précise la dérogation au premier paragraphe du même article, dont bénéficient la Finlande et la Suède, et la prolonge de deux années. Compte tenu des règles de transition appliquées auparavant à d'autres pays à cet égard, le Comité estime qu'une période transitoire de cinq ans serait mieux appropriée pour permettre à ces deux pays d'effectuer l'adaptation requise. En comparaison, d'autres États membres ont bénéficié, pour s'adapter, d'une période transitoire qui a été bien supérieure à deux ans.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

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° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche»⁽¹⁾

(98/C 19/21)

Le 29 juillet 1997, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a désigné M. Chagas en qualité de rapporteur général.

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité a adopté par 97 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. La proposition de la Commission

1.1. Comme prévu par le règlement (CEE) n° 779/97 du Conseil instituant un régime de gestion des efforts de pêche en mer Baltique⁽²⁾, la Commission présente une proposition visant à faire appliquer dans la mer Baltique

le titre II bis du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil⁽³⁾, notamment en ce qui concerne la collecte et la transmission des données des efforts de pêche.

2. Observations du Comité

2.1. Comme le Comité a déjà eu l'occasion de l'affirmer à diverses reprises, il est important de veiller à l'application des dispositions communautaires relati-

⁽¹⁾ JO C 267 du 3. 9 1997, p. 62.

⁽²⁾ JO L 113 du 30. 4 1997, p. 1.

⁽³⁾ Règlement instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche — JO L 261 du 20. 10 1993, p. 1.

ves à la gestion des efforts de pêche, ce que confirme le rapport de la Commission sur le contrôle de la politique commune de la pêche (1995) ⁽¹⁾, selon lequel:

«La mise en place d'un régime de contrôle efficace à tous les niveaux de responsabilité est une condition sine qua non de la réussite de la PCP.»

2.2. Le Comité soutient par conséquent la proposition de la Commission à l'examen, issue par ailleurs des dispositions du règlement (CEE) n° 779/97.

⁽¹⁾ Doc. COM(97) 226 final.

2.3. Le Comité considère en outre que les mesures de contrôle de la gestion des efforts de pêche devront être adoptées dans l'UE en collaboration avec la Commission internationale des pêches de la mer Baltique, de manière à ce qu'elles s'appliquent à tous les pays qui y pratiquent la pêche, conformément à l'avis émis par le CES sur la proposition d'instituer un régime de gestion des efforts de pêche en mer Baltique ⁽²⁾.

⁽²⁾ JO C 296 du 29. 9. 1997.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

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: "Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique"»

(98/C 19/22)

Le 21 avril 1997, la Commission européenne 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 de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 octobre 1997 (rapporteur: M. Folias; corapporteur: M. Skouby).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 99 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

I. INTRODUCTION

La communication de la Commission intitulée «Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique» répond aux défis de l'heure en tentant d'imprimer un élan nouveau au dialogue sur le développement du commerce électronique qui se déroule actuellement tant au sein de l'Union européenne qu'au plan mondial, en vertu des conventions internationales. C'est avec beaucoup de satisfaction que le Comité accueille ce document, moteur et point de départ de débats étendus à tous les niveaux. (Pour permettre un maniement plus aisé des références à la communication de la Commission, le présent avis conserve tels quels les têtes de chapitre et titres de ce texte, ainsi que leur numérotation.)

II. UNE INITIATIVE EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE

1.1. (§ 4) Dans les lignes de force de la communication, l'accent n'est pas suffisamment mis sur un paramètre fondamental en matière de commerce électronique: la nécessité de répandre plus largement son utilisation par le commerce, les services et les réseaux de distribution, principalement les PME, de manière à atteindre une masse critique. De ce fait, l'introduction du texte de la Commission semble trahir une sous-estimation, peut-être involontaire, de la place à donner à l'opinion de ceux qui, plus que tout autre, sont responsables de cette matière et y sont intéressés: ses utilisateurs (entreprises et particuliers).

1.2. (§ 4) La donnée de base qu'est la mondialisation doit servir de soubassement à toutes les analyses, vues et actions des participants au dialogue sur le développement du commerce électronique. Elle doit également faire office de pierre de touche des initiatives programmées par l'UE, de manière à lui permettre de tenir une place de premier plan dans les développements à venir et de prendre part sur un pied d'égalité à la concertation mondiale concernant son évolution.

Chapitre 1: La révolution du commerce électronique

2. (§ 5) Reconnaître que le commerce électronique constitue un instrument pour réaliser des affaires commerciales démontre d'une manière on ne peut plus percutante que dans le développement de ce type de négoce, les acteurs primordiaux sont les entreprises commerciales utilisatrices ainsi que les intervenants du secteur du commerce et des services au plan mondial (employeurs, travailleurs, consommateurs).

Le commerce électronique: la révolution de l'Internet

3.1. (§ 6) L'essor fulgurant qu'a connu l'Internet au cours des dernières années et l'augmentation en flèche qui est escomptée pour le nombre de ses utilisateurs mais aussi pour le volume des transactions commerciales qui s'y concluent (en 1995, les ventes et les services en ligne représentaient un chiffre d'affaires de 518 millions de dollars aux États-Unis) constituent le trait saillant de la «société de l'information», dans laquelle tous les éléments qui caractérisaient jusqu'ici le commerce traditionnel s'estompent pour laisser la place à d'autres.

3.2. Toute l'importance que revêt l'Internet tient à ce que, grâce à lui, le commerce électronique est passé de la simple transmission de données à l'activité commerciale bien concrète, sous une double forme: directe lorsque la transaction est électronique (commande, livraison et paiement en ligne d'un service), indirecte lorsque l'ordre d'achat et le règlement télématiques doivent être suivis de la livraison physique de la marchandise. L'Internet a également permis la fourniture de services (échanges commerciaux immatériels) par voie électronique.

3.3. L'on regrettera toutefois que les données statistiques sur le sujet, pour l'UE comme pour le monde entier, soient par trop indigentes pour pouvoir apprécier la situation actuelle et tracer une voie claire pour l'avenir. Il est néanmoins certain que la collecte de renseignements statistiques, qui est désormais en train de s'ébaucher, fournira un instrument stratégique aux responsables de la planification du commerce électronique.

Les opportunités offertes à l'Europe

4.1. (§ 12) Toutes les projections effectuées à travers le monde sur les performances futures des diverses ressources de l'Internet et des Intranets sont toujours exposées au risque de faire montre d'une prudence excessive et de fausser ainsi la démarche de réflexion et d'action. (Selon les estimations publiées jusqu'à présent par des analystes chevronnés, les ventes sur l'Internet atteindront d'ici la fin de ce siècle un montant qui pourrait aller de 10 milliards de dollars, suivant les calculs particulièrement circonspects de Hambricht & Quist, à 98 milliards de dollars, dans l'étude de Killen & Ass., qui témoigne, pour sa part, d'un très grand optimisme. Dans une autre évaluation, les échanges commerciaux se monteraient à 200 milliards d'écus d'ici l'an 2000.) Il importe dès lors de traiter ces prévisions avec beaucoup de soin, de fonder la programmation sur des exigences et des possibilités en nette hausse et de la faire reposer sur des bases fiables, qu'elles soient statistiques ou autres.

4.2. (§ 12) Pour être en mesure d'exploiter les chances qui leur sont offertes, le commerce de détail, la distribution, l'industrie, le tourisme et les services devront pouvoir compter sur l'environnement adéquat, l'information voulue et les infrastructures technologiques et économique-financières nécessaires.

4.3. (§ 12) Les technologies concernées ayant, sur le sol européen, connu l'essentiel de leur essor à partir du milieu des années 1980, toute une génération de patrons et de salariés encore active dans les circuits de production s'est retrouvée confrontée à un énorme déficit cognitif et conceptuel qui, s'ajoutant aux mutations technologiques révolutionnaires d'aujourd'hui, a créé un sentiment de panique, parfois justifié, ou un complexe d'infériorité vis-à-vis d'autres qui ont su négocier à temps ces virages et s'étaient préparés aux nouvelles conditions de travail qui se sont imposées ou sont en passe de le faire. Pour résoudre ce problème très grave, qui est avant tout social, il faudra dispenser l'information et l'éducation requises, qui mettront un terme à l'obsolescence sans cesse plus rapide des qualifications des travailleurs.

4.4. La formation et l'éducation absolument indispensables à cet égard devront commencer dès l'âge de l'enseignement fondamental et se poursuivre par des programmes spécifiques de formation continue, qui devront s'adresser tout à la fois aux travailleurs et aux employeurs.

4.5. L'utilisation de la Toile (World Wide Web, en abrégé: WWW), qui se distingue par sa grande convivialité, y compris pour les non-initiés, permet d'effectuer le grand saut dans l'Internet et la «société de l'information». Si l'on veut effectivement tirer parti de

ces occasions, il faudra toutefois populariser, grâce à des procédures simplifiées, les programmes qui permettent d'y accéder, de manière que la majeure partie des entreprises (et notamment des petites entreprises) pénètre dans le monde des nouvelles technologies et soit en mesure de profiter des avantages comparatifs du commerce électronique. L'actuelle montée en puissance de l'Internet prendra ainsi des allures exponentielles et apportera le surcroît de dynamisme nécessaire aux grands réseaux.

4.6. L'essor du commerce électronique dans l'UE sera lourd de conséquences pour sa structure économique. Ces répercussions affecteront particulièrement — mais non exclusivement — le secteur de la vente au détail. Si le commerce électronique se développe comme prévu dans l'Union européenne, le système de production et la chaîne de valeur ajoutée des différents secteurs économiques connaîtront des bouleversements spectaculaires au cours des prochaines années. Il est vraisemblable que ces changements influenceront également sur la localisation géographique des coûts et des profits dans la production actuelle et créeront des possibilités nouvelles. Cette mutation se fait jour, par exemple, pour les services financiers.

Il existe par conséquent un besoin urgent d'information sur les effets de cette évolution pour les entreprises et l'emploi dans les diverses régions et nations d'Europe. On pourrait concevoir qu'elle soit fournie sous la forme d'un éventail de scénarios prévisionnels, fondés sur différentes hypothèses de départ. Il est donc particulièrement urgent d'encourager la réalisation de recherches et d'enquêtes en ce sens.

Le commerce électronique: comparaisons internationales

5.1. (§ 17) La communication de la Commission constate de la manière la plus catégorique qui soit que les concurrents de l'UE ont déjà tiré parti des possibilités du commerce électronique et évoluent ainsi dans le champ de la concurrence mondiale au départ de positions particulièrement solides, en exploitant au mieux les faiblesses dont souffre actuellement l'Europe du fait de l'absence d'une politique européenne commune.

5.2. La démarche pionnière suivie jusqu'à présent par les États-Unis dans le domaine du commerce électronique, leur manière extrêmement méthodique de le planifier, mais aussi et surtout leur volonté politique de relever immédiatement les défis de notre époque doivent servir de modèle pour définir les contours d'une politique européenne en la matière. La coexistence équilibrée sur ce marché de grandes et de petites sociétés a non seulement pour vertu de démontrer que la «société de l'information» se montre accueillante à quiconque sait lire les signes des temps mais dissipe également la crainte d'un effondrement complet des PME et d'une nouvelle augmentation des taux de chômage. Les performances exceptionnelles des PME dans l'environnement virtuel des nouvelles technologies démontrent également qu'elles ont la souplesse nécessaire pour influencer largement l'évolution du marché.

Exploiter les atouts de l'Europe

6.1. La place prise par la Finlande et les Pays-Bas en matière de nouvelles technologies atteste l'existence, au sein de l'UE, d'un dynamisme qui ne s'est cependant pas encore déployé dans toute son ampleur.

6.2. (§ 19) L'utilisation de l'euro contribuera indubitablement au développement des transactions de commerce électronique de l'Union européenne, qui pourra commercer sur les marchés internationaux dans une devise forte et unique.

6.3. (§ 20) Le cadre réglementaire au sein duquel devront s'effectuer les échanges de commerce électronique ne pourra être défini pour le seul territoire de l'UE mais devra faire l'objet d'une concertation mondiale, menée sous l'égide de l'ONU et de l'OMC et destinée à en faire un instrument d'une utilité appréciable, dont la grande caractéristique sera de libéraliser totalement les transactions légales et de réduire autant que possible l'intervention de l'État aux seules affaires où elle est requise pour des raisons d'ordre public et de sécurité.

Le consensus mondial: une nécessité

7.1. (§ 21) L'UE a le devoir de se présenter à la table du dialogue sur la société de l'information avec des positions bien charpentées, de manière à pouvoir y tenir un rôle de premier plan et, plus encore, à ne pas se voir imposer des options qui pourraient heurter ses intérêts à moyen ou à long terme.

7.2. (§ 22) La délinquance cybernétique constitue la principale hypothèque qui grève tant la fiabilité des opérations transitant par le commerce électronique que la structure qui se dessine pour la nouvelle société de l'information.

Chapitre 2: Assurer l'accès au marché mondial: infrastructures, technologies et services

Optimiser les effets de la libéralisation des télécommunications

8.1. L'accès à des réseaux efficaces de télécommunication constitue une condition indispensable à la mise en valeur de la «société de l'information». Il implique de combler les fortes disparités régionales qui affectent l'UE pour ce qui concerne la dotation en infrastructures de base, ainsi que le coût, la fiabilité et la disponibilité de services modernes.

8.2. (§ 23) La libéralisation des télécommunications qui, dans la très grande majorité des États membres, interviendra début 1998, le jeu des principes du marché libre et la concurrence accrue dans ce secteur réduiront très certainement de manière sensible le coût de l'accès à ces services et ouvriront ainsi la société de l'information

à un plus grand nombre d'utilisateurs (commerciaux et privés), notamment parmi ceux pour qui le coût des connexions fait figure d'obstacle rédhibitoire, eu égard à leur taille.

8.3. En supprimant les inégalités existant entre les différentes zones géographiques, le développement des réseaux transeuropéens de télécommunications mettra à niveau les infrastructures et les services fournis dans l'ensemble de l'UE et réalisera l'égalité des chances pour l'ensemble des Européens.

Assurer l'interopérabilité dans un environnement concurrentiel

9.1. (§ 29-32) La communication de la Commission intitulée «La normalisation et la société globale de l'information: l'approche européenne» (doc. COM(96) 359 du 24 juillet 1996) fait bien le point de la question de la normalisation et des normes, qui ne se résume pas à un problème technique mais exerce une influence déterminante sur la technologie qui sera utilisée pour la mise en œuvre de la société de l'information et, partant, sur le bénéfice qu'en tireront l'industrie, les utilisateurs, les consommateurs, le secteur bancaire et l'administration publique. L'avis du Comité sur ce document figure dans le JO ⁽¹⁾.

9.2. Le Comité estime que les spécifications techniques du secteur des technologies de l'information et des télécommunications doivent revêtir un caractère ouvert et que leur utilisation par les entreprises européennes et le secteur bancaire ne doit pas être soumise à des restrictions.

9.3. L'UE doit en tout cas être partie prenante des organismes internationaux chargés de la rédaction de ces prescriptions, en présentant des propositions et des solutions intégrées qui garantissent les intérêts et les perspectives d'avenir des entreprises européennes.

9.4. La possibilité de fonctionnement coordonné des produits des différents constructeurs (interopérabilité) constitue une condition importante du développement ultérieur des technologies et de l'utilisation de produits et de services similaires. La normalisation, qui est l'un des moyens de parvenir à cette interopérabilité, doit en tout état de cause être un processus volontaire et refléter la dynamique du marché.

9.5. Le Comité considère que les organismes européens de normalisation (CEN, Cenelec, ETSI) se doivent de collaborer plus étroitement dans le domaine de l'information et de l'adaptation afin d'obtenir de meilleurs résultats sur les points suivants:

- a) empêcher autant que faire se peut l'apparition de nouvelles entraves;
- b) améliorer l'articulation avec les règles en vigueur sur le marché mondial.

Mettre à disposition des services de commerce électronique conviviaux: la R & D européenne

10.1. (§ 33) Le renforcement et le développement de l'utilisation du commerce électronique par les PME, catégorie qui regroupe 95 % de l'ensemble des entreprises européennes, ne seront possibles qu'à partir du moment où une solution aura été apportée aux graves problèmes de la normalisation et des modèles (nomum out), de façon à ce que toutes les opérations s'effectuent dans un environnement compatible et comparable, qui assure un coût d'utilisation des données réduit au maximum.

10.2. Le Comité estime que le développement de la R & D européenne constitue une arme fondamentale pour l'UE dans le débat international sur le développement des nouvelles technologies.

Coopération industrielle internationale en matière d'infrastructure, de technologies et de services

11. (§ 34) La coopération technologique mondiale, indispensable à l'élaboration de normes et aux échanges de connaissances technologiques, devra s'assigner comme objectif fondamental la création d'une structure de systèmes ouverts largement accessibles qui assureront une diffusion de l'information souple et peu onéreuse.

Chapitre 3: Créer un cadre réglementaire favorable

Bâtir la confiance

12. (§ 35) Instaurer autour de toutes les transactions électroniques le climat de confiance mis en exergue lors de la Conférence ministérielle de Bonn (6-8 juillet 1997) constitue la condition sine qua non de l'essor et du développement de ce type de négoce. Pour autant que des manières de sécuriser totalement ces opérations soient trouvées par le biais de:

- a) la certification des signatures électroniques;
- b) la sécurité du transfert d'ordres, d'informations et de documents entre les particuliers, les entreprises, les services publics et les établissements bancaires;
- c) la sécurité du transfert des données personnelles;
- d) la sécurité de la réalisation des échanges immatériels;
- e) la protection des secrets industriels et
- f) la sauvegarde de la propriété intellectuelle,

les prévisions établies à partir du rythme actuel de l'essor du commerce électronique apparaîtront certainement bien frileuses.

⁽¹⁾ JO C 89 du 19. 3. 1997, p. 11.

Assurer le libre accès au marché unique

13. (§ 37) Le Comité estime que les principes fondamentaux mentionnés dans ce chapitre constituent une bonne base de discussion et que, dans tous les cas, le cadre réglementaire propre à l'UE auquel il est fait allusion devra être précédé par une harmonisation avec les réglementations d'encadrement résultant de la concertation mondiale, de manière à éviter que l'UE ne prenne des dispositions entrant en contradiction avec celles appliquées à l'extérieur de ses frontières.

Principes fondant le cadre réglementaire du commerce électronique

14. (§ 39) Tels que mentionnés par la communication, les axes fondamentaux d'un encadrement réglementaire du commerce électronique constituent une bonne base pour une discussion qui pourrait être lancée à partir des contributions et de l'expérience des Nations unies, de l'OCDE, de l'OMC et de l'OMPI.

Caractéristiques essentielles d'une approche réglementaire

15.1. (§ 40) Le Comité économique et social lance un appel au Conseil des ministres et à la Commission pour qu'ils mettent en place, dans le contexte du développement du commerce électronique, une nouvelle dynamique européenne de l'entreprise, moderne et souple, qui soit applicable au négoce tant traditionnel qu'électronique. Cet état d'esprit renouvelé présidant au fonctionnement des entreprises devra présenter une certaine ampleur, qui lui permette d'être également valable pour l'environnement virtuel des nouvelles formes d'entreprises, et n'autorisera la Commission à intervenir que pour promouvoir l'intérêt général et servir l'activité économique.

15.2. (§ 45) Le Comité invite les États membres de l'UE à œuvrer avec la Commission à l'harmonisation de leurs législations sur les contrats, les règles de tenue des livres, de comptabilité et de contrôle, ainsi que les régimes de fiscalité indirecte, de manière à éviter que les dispositions nationales n'entrent en contradiction avec celles décidées au niveau international et ne posent des entraves aux opérations de commerce électronique.

*Une approche réglementaire définissant les politiques horizontales appropriées**Garantir la sécurité des données et le respect de la confidentialité*

16.1. (§ 51) La sécurité des données constitue une exigence fondamentale pour les banques et les entreprises comme pour d'autres acteurs encore; elle doit venir compléter les procédures de fonctionnement des systèmes du commerce électronique, sans toutefois qu'on en arrive à ce qu'une prolifération de règles de sécurité restrictives semblables à celles en vigueur dans certains pays de l'UE ne fasse obstacle au développement du commerce électronique.

16.2. L'expression «sécurité des données» recouvre essentiellement le contenu suivant:

- a) l'intégrité et l'authenticité du message électronique;
- b) sa nature confidentielle ou privée;
- c) sa recevabilité comme moyen de preuve;
- d) l'impossibilité pour le destinataire de le désavouer.

16.3. La notion de sécurité des données implique le respect des conditions suivantes:

- 1) maintien de l'ordre de priorité des informations avec comme critère principal la date et l'heure de leur transmission;
- 2) certification de la provenance du message contre l'intervention frauduleuse;
- 3) confirmation par le correspondant de la transmission du message;
- 4) impossibilité pour le destinataire de refuser de mauvaise foi de confirmer la réception du message;
- 5) conservation du contenu du message;
- 6) nécessité de l'existence d'une reconnaissance légale de tiers de confiance (Autorité responsable de la certification — AC), organismes investis de la confiance publique et conservant dans leurs archives tous les utilisateurs devant recourir à leurs services et les «clés publiques» correspondantes qui permettent le décryptage des messages d'une entreprise donnée. Les tiers de confiance émettent également les messages électroniques nécessaires (certificat ou signature numérique) qui certifient au niveau international l'identité d'une entreprise enregistrée.

16.4. Le Comité estime que les services qu'un organisme intermédiaire de confiance (AC) est tenu de fournir sont les suivants:

A. Services d'appui

- a) autorités responsables de l'enregistrement;
- b) caractéristiques juridiques des utilisateurs;
- c) services de nomenclature (répertoires);
- d) archivage et enregistrement;
- e) services de témoignage et d'attestation.

B. Services sous forme notariée

- a) apposition indépendante d'un sceau dateur sur les documents et les signatures numériques;
- b) caractéristiques juridiques des utilisateurs;
- c) caractéristiques d'accès;
- d) archivage et enregistrement;
- e) services de témoignage et d'attestation.

16.5. Le Comité estime qu'un formidable essor dans l'utilisation des réseaux et une forte augmentation du nombre d'utilisateurs, qui approchera la masse critique voulue, résulteront de la sécurisation du fonctionnement du commerce électronique qui sera due au développement et à la mise en œuvre des systèmes symétriques et asymétriques de cryptographie, tels qu'appliqués dans le secteur bancaire avec le système Secure Electronic Transactions (SET), qui utilise des algorithmes asymétriques et est déjà opérationnel, bien que toujours en phase de perfectionnement et de mise à niveau.

16.6. La diffusion rapide de l'utilisation des signatures numériques ayant recours à la cryptographie asymétrique pour garantir l'authenticité de la provenance d'un message et l'intégrité de son contenu constitue une nouvelle étape en direction de la sécurité des échanges électroniques, notamment dans les transactions entre les entreprises (commerce électronique interentreprises). La mise en place aussi rapide que possible des autorités compétentes en matière de certification s'impose à cet effet.

16.7. Le Comité, exprimant le point de vue de l'ensemble du corps social, souligne qu'il est particulièrement sensible aux questions de la sauvegarde des droits de l'individu et des entreprises par le biais de la protection des informations relatives aux personnes et aux sociétés et des principes définis par la conférence ministérielle de Bonn (juillet 1997).

Le Comité estime que tous les droits de la personne, reconnus au prix de luttes âpres et garantis par des conventions internationales devront être suffisamment protégés dans la «société de l'information» et que l'UE devra prendre les initiatives voulues au niveau international dans la mesure où la nécessité d'une actualisation se fait sentir en raison de la nouvelle donne issue des traités internationaux.

Assurer une protection appropriée des droits de propriété intellectuelle et des services à accès conditionnel

17. (§ 53) La protection des droits de la propriété intellectuelle et des droits connexes constitue d'ores et déjà — et ce constat ne fera que se vérifier davantage dans la société de l'information — une question cruciale dont dépendra le développement du commerce électronique, le contenu même de la propriété intellectuelle formant, dans de nombreux cas, l'essentiel de la valeur d'un service électronique.

Garantir la clarté et la neutralité de l'environnement fiscal

18.1. (§ 56) On peut s'attendre à ce que la question de la fiscalité du commerce électronique devienne cruciale, le grand enjeu étant d'éviter la double imposition et d'élaborer une législation fiscale souple et simple qui établira en la matière des obligations claires, transparentes et prévisibles.

18.2. Pour prévenir les distorsions de concurrence, il faudra veiller à parer aux risques toujours présents d'évasion fiscale inhérents aux spécificités du commerce électronique (absence d'une base d'implantation professionnelle, transferts aisés de biens matériels ou immatériels; impossibilité de procéder facilement à des contrôles fiscaux, etc.). Les États ne doivent cependant en aucun cas avoir pour objectif de se procurer de nouvelles rentrées budgétaires en grevant les transactions commerciales effectuées par voie électronique d'impôts ou de taxes nouveaux (neutralité fiscale). L'hypothèse envisagée par les autorités américaines — étendre au commerce électronique, après les avoir adaptées aux nouveaux paramètres, les règles fiscales en vigueur jusqu'ici dans le négoce international traditionnel — doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres de l'UE, avec une attention particulière pour les problèmes résultant de la diversité des taux de TVA qui y sont actuellement appliqués.

18.3. Le principe de la perception de l'impôt dans le pays de consommation doit également être appliqué dans le commerce électronique, exactement de la même manière qu'il l'est actuellement dans le commerce traditionnel.

18.4. (§ 57) Si une charge excessive leur est imposée par les adaptations requises en matière de données fiscales, les petites entreprises risquent de se détourner du commerce électronique et la dynamique de leur modernisation en sera brisée.

Vers un cadre réglementaire cohérent à l'échelle planétaire

19.1. La conférence ministérielle de Bonn a pris acte de la façon la plus catégorique de la nécessité de créer un cadre réglementaire transparent, efficace et souple, qui s'appuiera sur la reconnaissance mutuelle (des règles nationales et des codes d'autorégulation) de manière à éviter de cloisonner le marché européen par des clivages réglementaires.

19.2. (§§ 60-61) C'est par son caractère international et supranational que le commerce électronique se différencie fondamentalement des modes traditionnels de négoce en usage jusqu'ici. Ce trait distinctif contraint tous les acteurs concernés (utilisateurs, fournisseurs d'accès, sociétés de logiciels, de matériels informatiques ou de télécommunications, organisations internationales telles que les Nations unies ou l'OMC, gouvernements, syndicats, unions de consommateurs, etc.) à coopérer

afin d'apporter au niveau mondial des solutions fiables aux problèmes qui résultent de cette situation (instauration de la confiance au niveau international).

19.3. Le Comité s'adresse au Conseil, aux gouvernements de l'Europe, à la Commission, au Parlement européen, au Comité des régions et aux organisations représentatives des commerçants, des travailleurs, des consommateurs, des fabricants et des institutions bancaires pour qu'ils jettent le plus rapidement possible les bases d'une politique européenne du commerce électronique analogue à celle propre aux États-Unis, de manière que dans la concertation mondiale, l'Union européenne puisse parler d'une seule voix et avec des positions claires.

Chapitre 4: Promouvoir un environnement commercial favorable

20.1. Prendre les dispositions concrètes propres à dissiper les craintes existantes, à mettre en exergue des exemples de succès d'ores et déjà remportés par des PME évoluant dans un environnement électronique et à exposer les avantages du commerce électronique contribuera à inciter les petites et moyennes entreprises à entrer dans la société de l'information et à adopter les nouvelles méthodes de conduite des affaires.

20.2. L'utilisation étendue des systèmes d'échange de données informatisé (EDI) renforcera le développement du commerce électronique, lequel encouragera en retour un recours encore plus intensif à ces systèmes. Cette tendance sera renforcée par la diffusion de procédures simples d'EDI passant par l'Internet, alors que ces opérations sont actuellement d'un maniement particulièrement complexe pour les PME.

20.3. L'utilisation de l'échange de données informatisé (EDI) aura les répercussions suivantes:

- a) diminution des dépenses de fonctionnement;
- b) réduction de la durée de réalisation des échanges;
- c) disparition totale des coûts de création, d'enregistrement et de conservation liés aux documents écrits;
- d) compression des stocks nécessaires;
- e) amélioration des services offerts aux clients;
- f) meilleure procédure de paiement;
- g) raccourcissement de la chaîne d'approvisionnement ou couverture directe des besoins.

20.4. La mise en service de l'échange de données informatisé (EDI) entre les entreprises requiert néanmoins que les partenaires soient absolument convaincus de fonctionner dans un système sûr qui fournisse des garanties quant aux auteurs des échanges et à leur objet.

20.5. La DG XXIII, responsable des PME, est invitée à jouer un rôle plus actif dans l'information de celles-ci sur les questions du commerce électronique et devra à cet effet créer les structures nécessaires et obtenir les ressources indispensables.

Susciter l'intérêt et gagner la confiance des consommateurs

21.1. La notion d'utilisateur recouvre tant les personnes morales (entreprises) que les personnes physiques (particuliers et entrepreneurs). Le commerce électronique trouvera sa principale application pratique dans les transactions entre les entreprises (commerce électronique interentreprises), et c'est donc elles qui en orienteront le marché mondial et lui imposeront des normes internationales.

21.2. Les exigences des entreprises en tant qu'utilisatrices doivent être appréciées avec une attention particulière en raison des spécificités de l'environnement qui est le leur.

21.3. (§§ 62-64) Les consommateurs profiteront aussi, sous bien des aspects, du commerce électronique pour autant qu'ils acquièrent eux aussi l'information, les connaissances et l'expérience nécessaires à l'exploitation de ses avantages véritablement exceptionnels, dont le moindre n'est pas de permettre de choisir des produits et des services spécialisés et individualisés indépendamment des frontières.

21.4. Il conviendra de se pencher davantage sur les perspectives qu'ouvre le commerce électronique pour servir et, plus encore, préserver les intérêts des consommateurs, ainsi que sur la nécessité de le pourvoir de garde-fous, comme ceux évoqués, par exemple, dans la directive 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 relative à la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux.

Les bénéfices qui résulteront de ce type de commerce, pour autant que certaines conditions de départ soient respectées, ne seront pas seulement pécuniaires mais se traduiront également par une économie de temps et une meilleure satisfaction des besoins, le client disposant désormais de possibilités de choix élargies.

21.5. Le cadre réglementaire à instaurer au niveau mondial devra être particulièrement soucieux de protéger le consommateur vis-à-vis des nouvelles conditions dans lesquelles s'exercera le commerce, marquées par l'absence fréquente d'un contact interpersonnel et, par tant, d'une vérification personnelle tant de la qualité des biens acquis que de la fiabilité du vendeur. Concrètement, les points sensibles sont le contrôle de l'identité du négociant mais également de l'acquéreur (qui est-il? est-il fiable?), le dédommagement (comment parvenir à introduire une réclamation concernant la qualité d'une marchandise auprès d'un commerçant installé à l'autre bout du monde?), le paiement (le paiement électronique est-il sûr? qui est responsable des problèmes éventuels?)

et la procédure légale de règlement des litiges entre négociants et consommateurs (par exemple l'arbitrage en ligne). Il s'agit d'enjeux de taille pour les consommateurs comme pour les marchands. Tout échec des efforts entrepris pour résoudre ces problèmes et instaurer la confiance dans les nouveaux produits et services interdirait l'exploitation des potentialités qui s'ouvrent grâce au commerce électronique.

21.6. Les instances commerciales devront élaborer des codes de conduite fiables et garantir le règlement formel des différends mettant en cause la qualité des services offerts par les fournisseurs d'accès et des informations diffusées par les fournisseurs de contenu. En parallèle, il conviendra d'établir au niveau européen des codes de conduite recueillant un assentiment général et propres à garantir au consommateur une protection suffisante.

21.7. Les unions de consommateurs sont appelées à jouer un rôle central dans l'information du consommateur et la promotion du concept de commerce électronique.

Sensibiliser et encourager les meilleures pratiques dans les entreprises

22. (§ 65) Le retard pris dans l'application du programme pilote «Commerce 2000» constitue un sérieux obstacle pour la promotion des nouvelles technologies dans les PME. En revanche, la réalisation d'un programme d'action pour les PME doté d'objectifs particulièrement ambitieux les aidera à coup sûr à se préparer adéquatement au nouvel environnement qui prévaudra dès avant la fin de ce siècle.

Inciter les administrations publiques à prendre davantage l'initiative

23. (§ 67) Par son titre, ce chapitre place la barre particulièrement haut, mais l'Union européenne est condamnée à réussir très rapidement en ce domaine si elle veut jouer un rôle sérieux sur le marché mondial. Le secteur public (entreprises publiques) représente le fournisseur le plus important d'informations et de services électroniques et l'utilisation des nouvelles technologies constituera une base solide pour le soutien et le renforcement des entreprises et du secteur bancaire. Les entreprises attendent du secteur public qu'il se modernise, afin de bénéficier d'un accès plus aisé, moins onéreux et plus sûr à ses services, à ses informations et à son infrastructure, grâce à la simplification et à l'automatisation de toutes les procédures indispensables aux échanges.

Les principaux domaines d'application du commerce électronique dans le secteur public sont les suivants:

- a) formalités douanières (circuits d'importations et d'exportations);
- b) fiscalité;

c) marchés publics;

d) administration locale et services d'aide aux citoyens;

e) santé et sécurité sociale.

Mettre le commerce électronique au service des citoyens

24.1. Pour gagner l'indispensable confiance du citoyen, le commerce électronique doit dresser un inventaire d'idées et de valeurs caractérisées par la transparence et la cohérence.

24.2. (§ 71) Les citoyens européens utiliseront l'outil du commerce électronique dans la mesure où il deviendra convivial et s'avérera utile concrètement pour les besoins de leur existence quotidienne.

24.3. Si l'indispensable formation qui lui sera dispensée dès les premiers stades de son éducation (enseignement primaire et secondaire) accélérera notablement l'adaptation du citoyen au nouvel environnement de l'ère électronique, ce sont les programmes de formation tout au long de la vie qui, à quelques exceptions près, vont devenir la règle du processus éducatif en la matière dans la mesure où la «société de l'information» constitue la société cognitive par excellence.

24.4. (§ 72) L'usage des nouvelles technologies au degré primaire et secondaire de l'enseignement écartera le danger de voir se créer une catégorie de citoyens européens de seconde zone, car les connaissances sur lesquelles les producteurs de biens et de services s'appuieront de plus en plus seront dispensées à tout un chacun, sans distinction de nationalité, de sexe, de couleur, etc. L'utilisation de l'information, clé de voûte de la nouvelle époque qui s'ouvre, doit être le fait de tous et profiter à tous, sans aucune discrimination de couleur, de race, de religion, d'origine ou autre mais doit être assortie d'une aide à la périphérie, pour qu'elle puisse compenser son retard vis-à-vis du centre déjà développé. Les États membres devront prendre toute mesure favorisant l'utilisation des nouvelles technologies par les économiquement faibles, par exemple en créant des bibliothèques électroniques ou en soutenant des programmes éducatifs gratuits.

24.5. Le Comité se déclare d'accord avec le point de vue du «Forum sur la société de l'information» selon lequel les nouvelles technologies pourraient avoir un impact très positif sur nos démocraties et les droits individuels en renforçant le pluralisme, en permettant l'accès à l'information publique et en offrant aux citoyens la possibilité de participer davantage au processus de décision.

Conclusions

25.1. Le Comité estime que tout en exposant les données de base du commerce électronique, la communi-

cation de la Commission, qui constitue un texte rigoureusement technocratique, devrait tracer les perspectives européennes du commerce électronique en déployant davantage d'imagination et en offrant un champ d'action très ouvert. Étant donné le dynamisme avec lequel le commerce électronique se développe actuellement, la Commission n'en a pas moins fait, en présentant ce texte, un effort louable qui a servi de catalyseur à un débat général et approfondi.

25.2. Dans le programme de promotion d'un environnement favorable à l'activité économique qui est présenté avec un échéancier à la fin de la communication, on relève l'absence d'actions en faveur des PME utilisatrices, notamment:

- a) l'offre de nouveaux programmes de formation au commerce électronique;
- b) les programmes d'intégration du commerce électronique dans les PME grâce aux actions suivantes:
 - 1) financement d'entreprises européennes (appartenant à des branches d'activité choisies) en vue de l'adoption de systèmes pilotes de commerce électronique;
 - 2) financement d'entreprises européennes en vue de l'extension ou de la modification des systèmes de commerce électronique utilisés;
 - 3) étude des exigences des utilisateurs européens;
 - 4) évaluation régulière des résultats des mesures susmentionnées.

25.3. Dans le texte de la Commission, l'importance du rôle du consommateur n'est pas mise en évidence avec l'insistance voulue, tandis que les relevés présentés en annexe ne reprennent pas les programmes d'information qui seraient nécessaires. Or, le consommateur est la pièce centrale du dispositif, qui conditionnera la bonne marche du commerce électronique.

25.4. Le Comité estime que la notion d'utilisateur recouvre tant les personnes physiques que les personnes morales (entreprises), qui devraient tenir la vedette dans le développement du commerce électronique, d'où la nécessité d'une représentation continue et substantielle du monde de l'entreprise dans les instances qui élaborent la politique européenne du commerce électronique et de la «société de l'information».

25.5. La place des travailleurs, du secteur privé comme du secteur public, constituera un des enjeux majeurs du développement du commerce électronique. La communication n'examine pas en détail les nouvelles conditions de travail avec lesquelles ils devront compo-

ser, ni les problèmes significatifs (d'adaptation, de formation, de recyclage, etc.) qu'il leur faudra résoudre pour entrer dans le monde du travail ou continuer à en faire partie et ne pas avoir à affronter le chômage et qui ont été exposés dans le Livre vert «Vivre et travailler dans la société de l'information: priorité à la dimension humaine» [l'avis du Comité sur ce document a été publié dans le JO⁽¹⁾]. C'est en traitant avec toute l'attention voulue la situation nouvelle en passe d'émerger qu'il conviendra d'apaiser les appréhensions des travailleurs, pleinement justifiées face au bouleversement total des conditions qu'ils avaient connues jusqu'ici, qu'il s'agisse des horaires et lieux de travail, des formules souples d'activité (télétravail), de l'évolution des compétences fondamentales pour l'insertion dans le processus productif, etc.

De même, il conviendrait d'exploiter les gisements de création d'emplois dans les zones reculées de l'UE en développant le télétravail, de manière à combler les écarts de développement entre les régions défavorisées et les régions centrales.

25.6. L'Europe a besoin d'une restructuration en profondeur du système d'éducation et de formation professionnelle de façon à préparer les citoyens au commerce électronique et à la société de l'information et à répondre aux changements intervenus dans les conditions de travail et de vie.

A. Positions

26. Le Comité déclare qu'il soutiendra les efforts déployés par la Commission pour définir un faisceau de principes communautaires visant à développer la société européenne de l'information et à promouvoir le commerce électronique au sein de l'Union européenne, afin que l'Europe soit en mesure d'assumer tout à la fois son rôle international et ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens. Ce cadre réglementaire ne devra pas seulement être conçu comme un instrument de promotion du commerce électronique mais devra également constituer un dispositif prévenant l'apparition d'un chômage massif.

26.1. Pour atteindre ce résultat, le Comité estime:

- i) que la Commission doit présenter un programme d'action souple et ambitieux, qui réserve une place adéquate aux utilisateurs, aux consommateurs, aux travailleurs, au secteur bancaire, au secteur public, aux sociétés d'informatique et de fourniture de services de commerce électronique (fournisseurs), sans doublons ni exclusions ou oppositions aussi vaines que néfastes pour l'effort entrepris en commun. Ce résultat pourra être atteint par une définition minutieuse du rôle de chaque facteur dans la politique en cours d'élaboration;

⁽¹⁾ JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 20.

- ii) qu'il faut créer un Comité permanent d'experts en matière de commerce électronique, composé de représentants des 15 États membres et des directions générales compétentes de la Commission qui ont pris part à la rédaction de la communication;
- iii) que les États membres doivent se montrer plus coopérants tant pour les questions de législation que pour d'autres problèmes pratiques de façon: a) à éviter l'apparition de nouvelles réglementations nationales incompatibles avec les principes de la libre circulation des services et de la liberté d'établissement, b) à prévenir une refragmentation du marché intérieur et c) à garantir plus efficacement l'intérêt général. De même, ils devraient permettre à la Commission d'agir avec plus de flexibilité et des compétences appréciables;
- iv) que la Commission doit poursuivre ses efforts pour sauvegarder et améliorer le bon fonctionnement du marché intérieur en supprimant les entraves substantielles en matière de libre circulation des biens, de libre prestation des services et de liberté d'établissement;
- v) que la Commission doit faire pression sur les fabricants de technologie électronique pour qu'ils adoptent en matière de normes techniques des solutions communes qui contribueront à l'interopérabilité;
- vi) qu'il faudra œuvrer résolument à résorber au rythme le plus soutenu le retard qui, de l'avis général, a été pris. Il ne faut en aucun cas perdre de vue que, dans la société de l'information, le temps se mesure différemment et n'autorise plus les négociations interminables, les passes d'armes, les accords inopérants et les tergiversations auxquels l'UE nous a habitués par le passé. La détermination clairement affichée par les autorités américaines dans le texte intitulé «A Framework for Global Electronic Commerce» devra trouver son pendant dans une UE décidée à franchir au plus tôt les étapes du développement du commerce électronique;
- vii) que, dans la société de l'information, la Commission devra protéger l'héritage commun et les spécificités nationales des États membres de l'Union européenne (religion, langue, culture, etc.) mais également défendre les traits distinctifs du continent européen et les principes de la démocratie «éclairée», qui se traduisent aujourd'hui par la possibilité d'accéder à des sources d'information exactes;
- viii) que la Commission devra s'atteler sérieusement à mettre en place des filières de collecte de données
- statistiques fiables relatives au commerce électronique;
- ix) que, dans le cadre du Forum pour la société de l'information, il s'impose de nouer un dialogue à l'échelle européenne afin de déterminer les nouvelles positions de l'Europe sur le fonctionnement des entreprises et, plus encore, les droits et les obligations des travailleurs dans la société de l'information (nouveau code européen du travail) tant au niveau européen qu'au niveau national;
- x) qu'il convient de lancer une campagne informative intégrée sur toutes les questions relevant de la société de l'information, notamment en direction des PME, qui accusent des lacunes très sérieuses en la matière;
- xi) qu'il faut entreprendre des actions de sensibilisation des PME afin qu'elles se mobilisent et s'adaptent rapidement;
- xii) qu'il y aura lieu de présenter des programmes globaux d'introduction du commerce électronique dans les PME;
- xiii) que la Commission doit soutenir la création de centres locaux de recherche coordonnés qui, en collaboration avec les gouvernements, les établissements d'enseignement, les fabricants de technologies et le monde des entreprises, accompagneront et appuieront les efforts de promotion et de développement du commerce électronique;
- xiv) que la Commission se doit:
- d'intensifier ses efforts d'utilisation du commerce électronique dans ses services;
 - de promouvoir un projet d'action visant à moderniser toutes les instances et les organisations publiques des États membres;
 - d'œuvrer à un cadre législatif qui facilitera les pratiques de diffusion de l'information aux entreprises dans tous les pays de l'UE et qui réglera le droit d'accès rapide et fiable à l'information du secteur public, son étendue, ses limitations et ses dérogations et établira les règles pour mettre cette information à la disposition du commerce, y compris en ce qui concerne les politiques de tarification et la sauvegarde des droits d'auteur de l'État;
 - de proposer un programme d'interconnexion électronique entre organismes publics similaires des États membres;
- xv) que le développement rapide des réseaux transeuropéens de télécommunication constitue une condition essentielle de l'essor du commerce électronique dans les grands centres comme dans les zones périphériques;

- xvi) que les Fonds structurels de l'UE peuvent et doivent jouer un rôle très important dans le développement des infrastructures électroniques nécessaires et de la formation du capital humain;
- xvii) qu'il faudra renforcer les infrastructures locales d'intégration des nouvelles technologies de façon à aider les entreprises à y accéder;
- xviii) que le Conseil des ministres et la Commission doivent appuyer les efforts des Nations unies en vue de développer dans l'UE les points de commerce électronique (ETP — Electronic Trade Points) qui assurent la centralisation et la gestion de l'ensemble des échanges commerciaux électroniques en provenance ou à destination du territoire qu'ils couvrent, en collaboration avec tous les acteurs impliqués (douanes, entreprises de transport, banques, compagnies d'assurances, etc.);
- xix) qu'il faudra mettre en œuvre, à tous les niveaux et notamment dans l'enseignement supérieur (en particulier dans les établissements universitaires), des programmes spéciaux d'enseignement qui combinent les études d'informatique et de gestion ainsi que la formation des chômeurs, afin d'assurer une formation complète aux futurs cadres d'entreprises;
- xx) qu'il faudra renforcer particulièrement les instituts européens de recherche de telle façon que l'UE ne soit pas à la traîne dans les nouvelles technologies de pointe.

B. Propositions

27. Le Comité propose à la Commission:

- 1) l'adoption au niveau européen du texte des Nations unies intitulé «Propositions aux gouvernements», qui a été publié dans le cadre de l'initiative des points de commerce électronique (Electronic Trade Points). Ces propositions contiennent un ensemble de mesures qui doivent être adoptées dans divers secteurs d'activité des entreprises afin de faciliter l'introduction du commerce électronique dans les organismes publics de chaque pays. Elles concernent essentiellement les actions à engager par les gouvernements par le biais d'interventions appropriées, d'ordre législatif ou autre. Les secteurs couverts par les mesures sont les banques, les assurances, les douanes, le commerce, les transports et les télécommunications;
- 2) l'introduction à l'échelle de toute l'Europe des «Directives relatives au commerce international» des Nations unies, qui contiennent un ensemble de recommandations relatives à l'organisation du commerce électronique par le biais des points de commerce électronique;
- 3) la progression sur la voie de l'interconnexion progressive de tous les grands services d'appui au

commerce européen (aéroports, ports, etc.), afin que l'UE devienne rapidement un des grands centres électroniques mondiaux;

4) l'octroi d'une aide aux pays qui supportent le poids des échanges électroniques avec les pays européens moins développés (Balkans, Europe orientale) mais également avec les pays du bassin méditerranéen afin de promouvoir les pratiques du commerce électronique jusque dans les pays voisins de l'UE;

5) l'obtention par l'UE d'un logiciel de filtrage du contenu de l'Internet, tel que celui déjà développé sous la dénomination de PICS (Platform for Internet Content Selection, Plate-forme pour la sélection du contenu d'Internet) par le World Wide Web Consortium, et d'un système européen de cotation du contenu de l'Internet;

6) la nécessaire application immédiate de la décision intitulée «Plan d'action relatif à la lutte contre la criminalité organisée» adoptée par le Conseil le 28 avril 1997⁽¹⁾.

C. Coopération internationale

28. Le Comité estime que sur les points suivants il s'impose, au niveau mondial, de dégager des solutions mais aussi d'appliquer rapidement celles qui ont été convenues:

1) la définition d'un cadre de normes juridiques minimales communes pour cerner (en les inventoriant) et combattre les nouvelles formes de délits liées aux transactions électroniques (délinquance cybernétique) ainsi que la détermination sans ambiguïté des responsabilités en matière d'actes illégaux et délictueux, par l'instauration des mécanismes nécessaires de répression et de surveillance au niveau national et supranational (coopération judiciaire et policière), déjà mis en œuvre à l'échelon européen grâce à la décision du Conseil du 28 avril 1997;

2) l'instauration de procédures communes en matière de:

- a) sécurité nationale;
- b) protection des mineurs;
- c) protection de la dignité humaine;
- d) sécurité économique;

3) la création du cadre législatif qui fera échec au blanchiment d'argent issu d'activités criminelles et la mise en place des mécanismes internationaux nécessaires au contrôle et à la lutte contre cette criminalité;

4) les questions de fiscalité (directe et indirecte), l'objectif étant que, pour permettre à un maximum de citoyens d'accéder aux produits de haute technologie,

⁽¹⁾ JO C 251 du 15. 8. 1997, p. 1.

l'équipement électronique soit taxé au taux le plus faible possible, ainsi que le mentionne la déclaration ministérielle sur le commerce des produits des technologies de l'information adoptée à Singapour en octobre 1996;

5) pour ordonner le fonctionnement du commerce électronique, la mise en place d'un cadre réglementaire minimal, grâce aux filières des Nations unies (les conclusions de la CNUDCI, la Commission des Nations unies pour le droit commercial international, adoptées par l'assemblée générale le 30 janvier 1997, constituent une bonne base de discussion), de l'OMC et de l'OCDE, de manière à donner aux transactions la respectabilité et la sécurité voulues;

6) la nécessité d'éviter que des restrictions à l'accès au réseau ne soient imposées, de quelque manière que ce soit, par des gouvernements nationaux et de quelconques fournisseurs de services de commerce électronique qui seraient tentés d'en introduire, pour des raisons politiques ou autres;

7) la protection des droits d'auteur (brevets, marques et dénominations commerciales) grâce aux procédures de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), par la mise en œuvre, d'une part, du Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur, qui confirme l'application des principes fondateurs de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques dans les nouvelles technologies et, d'autre part, du «Traité de l'OMPI sur l'interprétation/exécution d'œuvres et les phonogrammes», qui constitue une étape importante sur la voie de la protection des artistes exécutants et des producteurs d'enregistrements sonores;

8) l'instauration de normes internationales de cryptage, telles qu'établies dans le texte intitulé «Lignes directrices régissant la politique de cryptographie» de l'OCDE (27 mars 1997), et la diffusion plus large de l'utilisation d'algorithmes asymétriques de cryptage des messages comme le SET (Secure Electronic Transaction), afin de garantir la sécurité totale dans les échanges et la transmission de données personnelles mais aussi de parvenir à une intégration rapide des signatures numériques dans la législation et les entreprises;

9) la promotion d'un accord international qui sanctionnera les principes fondamentaux de la protection des données personnelles tels qu'ils sont inscrits dans la Déclaration de la conférence ministérielle de Bonn:

i) les données personnelles ne pourront subir un traitement que s'il est autorisé par la législation ou que si l'utilisateur a exprimé son accord après avoir été dûment informé;

ii) les utilisateurs des réseaux internationaux d'information doivent être informés, préalablement au premier traitement de leurs données personnelles, de l'objectif du traitement, du type de renseignements qu'il concerne, de l'identité du responsable de

l'opération et de l'éventualité d'une communication à des tiers. Lorsqu'ils auront obtenu ces éléments, les utilisateurs doivent être en mesure d'interrompre la connexion sans que leurs données personnelles ne soient recueillies;

iii) les données personnelles ne peuvent être utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles sont collectées, sauf si cette utilisation est autorisée par la loi ou si l'utilisateur a exprimé son consentement après avoir été dûment informé;

iv) l'accès aux réseaux internationaux d'information devra dépendre de l'obtention de l'accord de l'utilisateur sur tout traitement de ses données personnelles dépassant celui indispensable à la fourniture d'accès aux réseaux et aux services connexes, tels que la facturation;

v) l'infrastructure technique devra être développée de telle façon que l'accès anonyme soit possible (par exemple: possibilités de lecture ou de balayage anonymes) et que les données personnelles ne soient pas soumises à un traitement autre que celui indispensable aux fins de la fourniture d'accès aux réseaux et aux services connexes;

vi) il conviendra de lancer une campagne de sensibilisation afin d'informer les utilisateurs de leurs droits et de faire du traitement de données un élément positif de promotion de l'entreprise sur le marché, de façon que les entreprises et les instances publiques pouvant se prévaloir d'antécédents satisfaisants en matière de protection des données disposent d'un avantage comparatif;

vii) il faut promouvoir des initiatives sectorielles efficaces d'autoréglementation de manière à concrétiser jusque dans des pays dépourvus de législation en la matière les principes de la protection des données personnelles de la part de l'industrie;

viii) il y a lieu d'encourager l'utilisation de clauses de contrats types telles que définies par le Conseil de l'Europe en collaboration avec la Commission européenne et la Chambre internationale du commerce;

10) la mise en œuvre des normes internationales de l'échange de données informatisé (EDI) qui ont été instaurées par les Nations unies (UN/EDIFACT) pour faciliter les échanges;

11) pour rétablir les règles de la saine concurrence entre les utilisateurs européens, la diminution du coût des connexions là où subsisteront des sociétés de télécommunications occupant une position de monopole ou d'oligopole;

12) la mise en œuvre des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme (Charte des Nations unies, Convention européenne des droits de l'homme, etc.) dans la société de l'information et notamment dans les applications du commerce électronique;

13) l'organisation de toutes les actions nécessaires pour créer à l'échelle mondiale un climat de confiance dans les instruments, les opérations et les réseaux de commerce électronique;

14) la gestion future du DNS (Domain Name System), qui contient toutes les adresses de l'Internet, dans un sens qui en facilite et en clarifie l'accès. Les efforts déployés dans le cadre de l'OCDE fournissent déjà l'amorce d'un accord international;

15) l'instauration de normes communes d'interopérabilité qui serviront les entreprises, les utilisateurs et les consommateurs.

III. CONCLUSIONS

L'élaboration du présent avis a permis de dégager plusieurs conclusions fondamentales:

1. Le commerce électronique constitue un défi pour les forces productives (commerce, industrie, artisanat,

banques, etc.) comme pour les utilisateurs et les consommateurs.

2. Le secteur public est appelé à jouer un rôle clé dans la promotion du commerce électronique.

3. Les problèmes de sécurité devront être résolus le plus rapidement possible pour garantir l'indispensable fiabilité des transactions et surmonter les inquiétudes justifiées que suscite la question de la protection des informations personnelles relatives aux individus.

4. En exploitant les nouvelles possibilités qui se présentent à elles et en se modernisant, les PME peuvent trouver dans le commerce électronique les mêmes avantages que les grandes entreprises.

5. La Commission doit élaborer rapidement les programmes de formation tout au long de la vie qui sont nécessaires pour que les employeurs et les travailleurs soient en mesure d'affronter les nouvelles conditions de travail.

6. L'UE se doit de prendre part à la concertation mondiale en défendant des vues homogènes et bien structurées, qui préservent les intérêts européens.

7. L'UE doit apporter un appui immédiat aux programmes de recherche et développement relatif aux nouvelles technologies.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*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: "Changement climatique — Définir une approche communautaire en vue de la Conférence de Kyoto"»

(98/C 19/23)

Le 6 octobre 1997, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 79 voix pour, 25 voix contre et 19 abstentions l'avis suivant (rapporteur général: M. Pellarini).

1. Introduction

1.1. Si le Sommet de la Terre, tenu à Rio en 1992, peut être considéré comme une réussite dans la mesure où il a permis de renforcer la prise de conscience du grand public au niveau mondial et de prendre des engagements pour assurer l'avenir de la planète, la 3^e Conférence des parties à la convention-cadre sur le changement climatique qui aura lieu à Kyoto en décembre devrait constituer une étape importante dans le renforcement des aspects juridiques et techniques des engagements pris par les parties et dans leur concrétisation.

1.1.1. La Convention sur le changement climatique, signée à Rio et entrée en vigueur le 21 mars 1994, a marqué le début d'une coopération internationale soucieuse d'assurer un développement durable. Toutefois, la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère en vue d'éviter une perturbation dangereuse du système climatique⁽¹⁾, lorsqu'elle a été atteinte, n'est pas tant le résultat d'une stratégie de reconversion cohérente que la conséquence d'autres facteurs (récession économique entraînant une réduction de la consommation d'énergie, recours à l'énergie nucléaire, reconversion des centrales énergétiques grâce au gaz naturel, fermeture des mines de charbon, etc.).

1.1.2. Si une importante réduction des émissions de CFC a pu être enregistrée grâce au rôle moteur joué par l'Union européenne et à la réalisation des objectifs contraignants définis par le protocole de Montréal, il n'en va pas de même pour les émissions de CO₂. Malgré l'amélioration du rendement énergétique, la consommation totale d'énergie, et par conséquent l'émission de ce gaz à effet de serre extrêmement important, ont augmenté, en particulier dans le secteur des transports, et l'objectif visant à stabiliser les émissions aux niveaux de 1990 n'a pas été atteint.

1.2. Au vu de l'insuffisance des résultats obtenus globalement, mandat a été donné, lors de la première conférence des parties réunies à Berlin en mars 1995, de négocier un protocole dans lequel les pays développés (dont la liste figure à l'annexe I de la Convention) s'engagent à atteindre les objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre au plus tard en l'an 2000 et à les rendre contraignants

via l'adoption d'un protocole ou de tout autre instrument juridique. Ce mandat ne prévoit pas de nouveaux engagements pour les pays qui ne sont pas repris dans l'annexe I, confirmant ainsi le fait que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde ont leur origine dans les pays développés et que les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles.

1.3. Le mandat de Berlin a débouché sur le deuxième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié début 1996, qui reconnaît que le bilan des données disponibles confirme l'influence perceptible exercée par des facteurs anthropiques sur le climat de la planète⁽²⁾. Le principe de précaution, sur lequel reposaient le premier rapport des experts ainsi que de la Convention de Rio, est confirmé, ce qui rend une action décisive et concertée visant la prévention des dommages à venir d'autant plus urgente.

1.4. Cependant, à la veille de la conférence de Kyoto, qui devrait fournir l'occasion de traduire les conclusions du mandat de Berlin par des actions concrètes, seule l'Union européenne a fait un geste pour démontrer qu'une réduction de 15 % pour l'an 2010, avec une étape intermédiaire de 7,5 % pour 2005, des émissions de trois gaz à effet de serre (CO₂, CH₄ et N₂O) est réalisable. Un document de travail détaillé sur les fondements économiques et techniques des mesures à adopter a été présenté afin d'étayer la position européenne, à laquelle se sont opposés des pays tels que le Japon, les États-Unis et l'Australie qui, bien qu'ils n'aient pas encore pris définitivement position, semblent davantage intéressés par des objectifs de réduction de loin inférieurs, voire par une simple stabilisation non contraignante. En revanche, un groupe de 77 pays, dont la Chine, a fait savoir par l'intermédiaire de son porte-parole, la Tanzanie, qu'il soutenait les objectifs de réduction proposés par l'Union européenne. Il a ainsi ajouté un objectif de 35 % pour 2020, et a demandé que soit institué un fonds destiné à financer les efforts de réduction des pays en voie de développement, et alimenté par les pays figurant à l'annexe I (pays développés) qui ne respectent pas les engagements prédéfinis.

⁽¹⁾ Article 2 de la Convention de Rio: «Stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system».

⁽²⁾ Second rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC): «The balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate».

1.5. Toutefois, l'Union européenne soumet ses engagements aux décisions qui seront prises à Kyoto, excluant ainsi toute initiative unilatérale. Une telle position pourrait affaiblir les négociations et, dans le cas où celles-ci échoueraient, se traduire par l'absence de toute action: dès lors, de la même façon que ces dernières années les déclarations de principe relatives au développement durable n'ont pas été suivies des décisions politiques correspondantes au sein de l'Europe, les mesures pour lutter contre le changement climatique risquent d'être à nouveau reportées au nom de la compétitivité et de la mondialisation.

2. Observations générales

2.1. La communication de la Commission (qui fait suite au mandat du Conseil des ministres de mars et de juin 1997) a le mérite de concrétiser la position de négociation de l'UE en démontrant qu'un développement compatible avec les priorités écologiques est tout à fait réalisable, et de fournir un premier résultat positif, à savoir contraindre d'autres acteurs importants, comme les États-Unis et le Japon, à officialiser leur position à cet égard, offrant ainsi l'occasion de mener une discussion plus concrète lors de la conférence de Kyoto.

2.1.1. Parallèlement, on constate une faiblesse au niveau politique due à l'absence de prévision d'un engagement unilatéral de la part de l'UE, faiblesse que seul le Conseil des ministres aurait pu résoudre lors de sa réunion du 16 octobre. En outre, les hypothèses avancées se situent à deux niveaux, écologique et économique. Une telle approche est le résultat des hésitations qui caractérisent la réalisation du développement durable intégré au Traité d'Amsterdam, mais qui n'est encore qu'une déclaration de principe.

2.1.2. Pour sa part, le Conseil a confirmé sa volonté que soit adopté à Kyoto «un protocole efficace prévoyant des objectifs juridiquement contraignants»⁽¹⁾ et a déploré «l'absence, ou l'insuffisance, de propositions concrètes de négociation de la part de grands pays industrialisés», mais est resté très vague et hermétique quant à la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques et les mesures communautaires nécessaires à la réalisation des objectifs fixés.

2.2. En effet, si l'on tient compte des préoccupations des scientifiques (et en particulier le deuxième rapport d'évaluation du GIEC), étayées par de nombreuses données scientifiques incontestables, le principe de précaution impose des interventions urgentes et fermes, dans la mesure où les coûts des dommages à venir risquent d'être considérables.

2.2.1. Lorsque la Commission souligne que le calcul économique des coûts de reconversion dissuade les

différentes parties d'adopter des mesures trop décisives, étant donné que les choix se font sur la base d'une compétitivité à court terme dans un marché global, elle oublie l'importance de la vaste documentation qui existe sur les économies que représentent bon nombre des mesures de réduction, qui peuvent aider et soutenir les propositions, ainsi que les données qui démontrent que plus les mesures de reconversion sont différées, plus les coûts seront élevés.

2.3. En effet, la globalisation doit être comprise non seulement en termes de marchés financiers et de compétitivité, mais également en termes de globalisation des risques et des responsabilités pour l'avenir de la planète: le défi que représente le changement climatique est sans aucun doute un défi global qui implique une redéfinition de la coopération internationale, dont la logique ne peut être dominée par les marchés financiers et les différents lobbies.

2.3.1. À cet égard, il faudrait accorder une importance accrue aux données statistiques relatives à l'émission des gaz à effet de serre — en particulier dans les secteurs de l'industrie, de l'énergie et des transports — qui indiquent clairement que des réductions substantielles sont en cours dans les deux premiers secteurs, alors que le troisième secteur enregistre une augmentation constante et non négligeable des émissions de CO₂.

2.4. Compte tenu de tous ces éléments, et dans l'hypothèse positive d'un engagement concret à l'issue de la Conférence de Kyoto, les coûts de l'adaptation nécessaire doivent être répartis avec soin et incombent principalement aux pays industrialisés, responsables de la majorité des émissions et disposant des technologies nécessaires pour faire face au défi et assurer la diffusion des innovations en la matière. L'Europe peut servir d'exemple dans ce contexte en tant que construction économique-politique ayant intégré le principe du développement durable.

2.5. Lorsque la Commission expose les mesures déjà entreprises au niveau européen ainsi que les propositions sur lesquelles le Comité se prononcera au cours de la session plénière (avis de M. Schmitz sur la taxation des produits énergétiques et de M. Boisserée sur la dimension énergétique du changement climatique), elle propose également une série d'options pour l'avenir, offrant aux autres pays industrialisés une plate-forme commune.

2.6. Cette plate-forme peut contribuer à la réussite de la Conférence de Kyoto, en proposant une solution alternative aux choix réducteurs qui semblent se profiler derrière les propositions des États-Unis et du Japon. Seul un engagement concret et cohérent de la part des pays développés peut ouvrir la voie vers une implication

⁽¹⁾ Conclusions du Conseil Environnement du 16 octobre.

majeure des pays en développement, dont la consommation d'énergie est inévitablement vouée à augmenter. Les accords relatifs aux permis d'émission et à l'application conjointe («emissions trade» et «joint implementation») entre pays développés et pays en développement, auxquelles les États-Unis voudraient soumettre les négociations de Kyoto, constituent une étape ultérieure, qui n'est possible que si les pays développés assortissent leur propre développement économique de mesures de réduction des émissions.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

3. Conclusions

3.1. Le Comité, convaincu que la position de négociation de l'Union européenne peut contribuer à la réussite de la Conférence de Kyoto, accueille favorablement la communication de la Commission, mais ne procédera à l'examen et à l'évaluation des propositions concrètes de mesures ainsi que de leur répartition au sein de l'Union que lorsque les engagements pris en décembre seront connus.

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: "La dimension énergétique du changement climatique"»

(98/C 19/24)

Le 20 mai 1997, la Commission européenne 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 de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 septembre 1997 (rapporteur: M. Boisserée).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 98 voix pour, 10 voix contre et 11 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission européenne a transmis au Comité économique et social — ainsi qu'au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions — une Communication sur «La dimension énergétique du changement climatique». Cette Communication trouve son origine dans la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (Rio de Janeiro 1992), à laquelle la Communauté européenne et les États membres avaient adhéré en son temps. Les signataires tiendront en décembre 1997 à Kyoto une troisième conférence sur la mise en œuvre de cette Convention.

1.1.1. La communication de la Commission exprime le contenu de la position élaborée par le Conseil de l'Union européenne le 3 mars 1997 en vue de cette conférence, afin notamment de conduire à un engagement plus important des pays industrialisés en faveur d'une réduction graduelle des émissions de CO₂ et des émissions d'autres gaz à «effet de serre» (en particulier le méthane et le protoxyde d'azote).

Ces émissions sont rendues responsables du risque de changement climatique.

1.1.2. L'objet de la Communication est de souligner le défi auquel la politique énergétique européenne se trouve confrontée du fait des problèmes liés au climat, et d'indiquer un ensemble de domaines dans lesquels il est possible de contribuer à une réduction des émissions ayant une incidence climatique par des mesures et des options dans le cadre de la politique énergétique. Une nouvelle communication doit intervenir avant la fin de l'année 1997, et englober l'ensemble des secteurs concernés par les problèmes liés au climat (les transports, l'industrie et l'agriculture, indépendamment de la politique énergétique).

Un plan d'action visant à mettre en œuvre les objectifs arrêtés à Kyoto doit être élaboré à la suite de cette conférence. D'après ce plan d'action, on doit parvenir à réduire les émissions ayant une incidence climatique, en particulier grâce aux économies d'énergie et au remplacement des sources d'énergie.

1.1.3. L'objectif des négociations de l'UE à la Conférence de Kyoto est, conformément à la décision du

Conseil des ministres de mars et de mai 1997, une réduction des émissions ayant une incidence climatique dans les pays membres de l'OCDE et dans les pays en transition de 15 % d'ici à 2010, par rapport aux émissions de l'année de référence, 1990. Cela a été confirmé par le Conseil européen tenu les 16 et 17 juin 1997 à Amsterdam.

La Commission considère que les émissions de CO₂, d'après l'estimation actuelle comparée à celle de 1990, devraient augmenter de 8 % environ (scénario «business as usual», «ne changeons rien») d'ici à 2020, ce qui signifie pour les négociations de Kyoto un objectif de réduction de plus de 20 points.

Le Conseil des ministres a également fixé en juin 1997 un objectif de réduction à court terme (7,5 % d'ici à 2005).

1.2. Pour atteindre les objectifs recherchés, les États membres devront, selon la Commission, déployer des efforts considérables dans le domaine de la politique environnementale, économique et énergétique. La Commission souhaite que les destinataires de la communication donnent un «signal politique fort» en se montrant disposés à soutenir cette position.

1.3. Les réflexions de la Commission s'appuient sur des hypothèses (scénarios) fondées sur l'évolution démographique et la croissance économique des dix dernières années et sur le potentiel de réduction calculé par la Commission et par des experts.

1.3.1. Étant donné que la Communication se réfère à l'accord conclu à Rio en 1992 dans le cadre des Nations unies, il n'a pas été jugé nécessaire de motiver de nouveau le scénario prévisionnel qui est à l'origine des propositions présentées; cela signifie que la prévision d'un changement climatique induit par les activités humaines et ayant des incidences au niveau mondial (relèvement du niveau des océans faisant peser une menace particulière sur les lieux situés à proximité de la mer) persiste, d'autant plus que cette hypothèse a été confirmée par le rapport de l'enquête internationale sur les changements climatiques, «Intergovernmental Panel on Climate Change», en 1995/1996 (organisée dans le cadre du Programme des Nations unies pour l'environnement et de l'organisation météorologique mondiale).

1.3.2. Le but de la communication de la Commission est de démontrer le potentiel de réalisation des objectifs de réduction des émissions moyennant le recours aux possibilités innovatrices technologiques ou administratives, et particulièrement:

- la réduction de la consommation d'énergie, en particulier grâce à l'amélioration de l'efficacité par la transformation et l'exploitation de l'énergie (par exemple grâce à la production combinée d'électricité et de chaleur) et par des mesures correspondantes pour d'autres gaz ayant une incidence climatique;
- la modification des habitudes de consommation des citoyens et des priorités de consommation de l'économie, par des incitations à l'internalisation des coûts externes (au nombre desquels doivent également figurer les changements climatiques), par exemple au moyen d'instruments économiques de politique d'environnement (y compris les taxes et redevances);
- meilleure maîtrise de l'énergie au niveau local et régional;

- le renforcement de l'utilisation des énergies primaires, sources d'émissions de CO₂ plus limitées (par exemple le gaz naturel) ou inexistantes (énergie nucléaire, énergies renouvelables).

Afin de pouvoir mettre en œuvre ces mesures, la Commission propose d'intégrer de manière accrue la politique en matière climatique dans les autres politiques, et d'encourager le développement et la recherche.

2. Avis sur la stratégie de la Commission en matière climatique

2.1. Le Comité économique et social s'est intéressé à plusieurs reprises aux stratégies de réduction des émissions de CO₂ et d'autres gaz à «effet de serre»⁽¹⁾. L'avis du Comité sur la communication de la Commission «Vue globale de la politique et des actions énergétiques»⁽²⁾ reprend l'exigence d'un développement durable dans le domaine de l'énergie.

2.2. En accord avec ces avis, le Comité approuve dans son principe la communication de la Commission, mais émet quelques observations critiques.

2.2.1. Le fait que les objectifs stratégiques et les propositions de mise en œuvre soient décalés dans le temps pose des problèmes.

2.2.1.1. Les objectifs stratégiques ne doivent être développés que dans la mesure où ils sont également réalisables, et où une volonté d'application est perceptible ou envisageable. Il n'est pas très pertinent, voire démotivant, de conclure lors d'une conférence stratégique un accord sur des objectifs qui resteront ensuite lettre morte lors de la phase de réalisation, comme ce fut malheureusement souvent le cas, précisément dans le domaine de la politique climatique. Ces réserves se justifient d'autant plus que les conséquences économiques et sociales de la stratégie n'apparaîtront que lorsque le plan d'action sera publié.

2.2.1.2. En particulier, le Comité trouve matière à préoccupation dans le fait que l'on ne dispose pas encore d'indications quant aux coûts que représentent globalement les plans de la Commission concernant le domaine énergétique. Le Comité trouve également matière à préoccupation dans le fait que n'aient pas encore été fournies d'informations à propos des taxes sur l'énergie que proposera la Commission, et notamment dans le fait qu'il n'existe encore aucune évaluation des conséquences qui sont à prévoir à cet égard pour ce qui concerne l'emploi. A propos de ce dernier point, il est rappelé à la Commission que la prise en compte des questions d'emploi doit maintenant faire partie intégrante de l'analyse et de la planification des politiques.

⁽¹⁾ Avis sur un «Programme spécifique de recherche et de développement technologique dans le domaine de l'environnement (1990-1994)» (JO C 332 du 31. 12. 1990). — Avis sur «La politique de l'environnement et le marché intérieur» (JO C 332 du 31. 12. 1990). — Avis sur la «Conclusion de la Convention cadre sur le changement climatique» (JO C 201 du 26. 7. 1993). — Avis sur «La croissance économique et l'environnement: quelques implications pour la politique économique» (JO C 155 du 21. 6. 1995).

⁽²⁾ Docs COM(97) 167 final.

2.2.1.3. Au demeurant, le CES comprend le rapport entre stratégie et plan d'action de telle manière que les réflexions contenues dans cette communication ne limitent pas les mesures qui doivent être proposées dans le plan d'action.

2.2.2. La politique climatique est bien entendu une politique de dimension mondiale.

2.2.2.1. Une stratégie mondiale suppose pour l'essentiel un accord entre les grands acteurs internationaux, c'est-à-dire en particulier entre l'UE et les États-Unis, d'autant plus que ces deux partenaires sont à l'origine des plus importantes émissions à effet de serre de la planète. Le Comité regrette de devoir noter que les États-Unis ne sont actuellement pas prêts à participer à une initiative visant à définir des objectifs en matière de climat, ni à les réaliser.

2.2.2.2. Le Comité estime pertinent que l'UE mène en temps utile avant Kyoto des négociations avec les États-Unis (avec la participation du Japon en tant qu'«hôte» de la Conférence), afin de promouvoir une position unanime. Ces considérations ne doivent cependant pas empêcher l'UE de se présenter à Kyoto en défendant une position claire et progressiste. Il s'est avéré à de nombreuses reprises que ce type de procédé favorise finalement le consensus.

2.2.3. Le Comité économique et social estime que les objectifs prévisionnels sont présentés de manière «concluante» par le Conseil et la Commission; le Comité doit renoncer à évaluer de manière autonome les scénarios qui constituent les fondements de la politique climatique.

2.2.3.1. Le Comité a cependant le sentiment que les fondements économiques des prévisions, dont découlent les objectifs prévisionnels de la Commission en matière climatique et ses réflexions sur l'ampleur du problème, sont très minces et devraient être étoffés. Cela vaut principalement pour:

- la relation entre croissance économique et consommation d'énergie, aussi bien quant à la croissance attendue qu'à la liaison entre consommation d'énergie et croissance;
- les effets des innovations technologiques envisageables jusqu'à la date prévue, par exemple en ce qui concerne l'efficacité de la transformation et de la consommation d'énergie;
- l'influence de facteurs non politiques sur la demande en énergie;
- les objectifs à fixer pour d'autres gaz à incidence climatique que le CO₂.

2.2.4. Indépendamment de la stabilisation du climat, les chances économiques et techniques d'une évolution telle que se l'imagine la Commission sont grandes. Sur ce point, l'accord en matière de climat peut donner l'impulsion au développement de techniques permettant d'économiser l'énergie, à la recherche de nouvelles sources d'énergie ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité énergétique et permettre globalement la protection des ressources limitées. Les réflexions de la Commission sur ces sujets devraient être encore approfondies.

3. Avis sur la réalisation d'une stratégie en matière climatique

3.1. Une politique climatique ne peut être mise en œuvre sans une intégration des objectifs en matière climatique dans d'autres politiques.

3.1.1. Cela vaut notamment pour la politique agricole commune et pour la politique structurelle. Le CES approuve la proposition de plan d'action de la Commission consistant à promouvoir des mesures renforcées en faveur de la réduction des émissions de «gaz à effet de serre» grâce à des moyens issus des Fonds structurels.

3.1.2. Le rôle de la politique des transports devrait être mis davantage en valeur, d'autant plus que la part de ce secteur dans les émissions de CO₂ est en augmentation.

3.2. Le CES estime qu'une stratégie en matière climatique ne peut être mise en œuvre que si les citoyens et les acteurs économiques et sociaux perçoivent l'intérêt des mesures qui modifieront les normes et les habitudes d'utilisation. Il convient de développer des procédures de consultation et de participation.

3.2.1. On devrait donc, en présentant le plan d'action, en particulier en ce qui concerne l'économie et le changement d'énergie, rendre publics encore une fois et de manière approfondie les résultats scientifiques concernant les changements climatiques causés par les activités humaines. Ceci est d'autant plus nécessaire que des doutes ont été récemment avancés dans des publications au sujet des prévisions climatiques.

3.2.2. Dans le cadre des mesures destinées à convaincre et à emporter l'adhésion, il faut mettre cartes sur table en ce qui concerne les risques que l'on court à ne «rien faire» d'une part, et la dépense occasionnée par les mesures que suppose une politique climatique d'autre part. Il faut également faire apparaître le très grand risque potentiel que comportent les changements climatiques surtout pour les lieux situés à proximité de la mer.

3.3. Le secteur de l'énergie joue un rôle décisif dans la mise en œuvre d'une stratégie en matière climatique.

3.3.1. La Commission rappelle le soutien aux mesures d'économies d'énergie (SAVE) et au développement et à l'utilisation d'énergies (renouvelables) alternatives (*Altener*). Ces réflexions pourraient être complétées dans un plan d'action par des réglementations du type de celles qui ont été adoptées dans certains États membres (par exemple «non fossil fuel obligation», l'obligation pour quelques régions d'employer du combustible non fossile, ou l'obligation d'utiliser de l'électricité produite par des énergies renouvelables).

3.3.2. Les prévisions concernant la part d'énergies renouvelables dans un avenir proche ou lointain, ainsi que l'évolution des coûts de la production d'énergie, fondées sur des techniques différentes, ne sont pas dénuées de spéculations. Un plan d'action s'il veut être réaliste, doit d'abord partir de l'état actuel des connaissances et ensuite, des évolutions technologiques susceptibles de se produire.

3.3.2.1. Le CES estime que l'on ne peut par conséquent renoncer en l'état actuel à utiliser également l'énergie nucléaire, si l'on veut parvenir à une réduction impor-

tante des émissions de CO₂ dans un avenir proche⁽¹⁾. La disponibilité de sources d'énergie fossiles à faibles émissions de CO₂ (gaz naturel) est limitée ou liée à la production d'autres sources d'énergie. Le développement d'énergies renouvelables est encouragé avec raison; la part de ces énergies va augmenter. Mais il n'est cependant pas envisageable jusqu'à nouvel ordre que ces énergies puissent assumer dans un délai prévisible le rôle que jouent les sources d'énergie fossiles, voire une part importante de celui-ci.

3.3.3. Le recours à l'énergie nucléaire présuppose toutefois que soient réglés les problèmes de sécurité et de traitement des déchets, qui empêchent que l'emploi de cette énergie soit acceptée par tous. On peut cependant envisager que ces problèmes de sécurité et de traitement des déchets seront réglés plus tôt que ne le seront ceux qui font obstacle à la substitution équivalente en temps voulu de l'énergie productrice de CO₂ par l'énergie renouvelable.

3.3.4. Le CES estime en tout cas qu'un plan d'action en la matière doit être conçu de telle manière que toutes les options de production d'énergie sans ou à faible émission de CO₂ restent ouvertes.

3.3.5. Le plan d'action devra prendre en compte, en particulier, les problèmes qui font obstacle à une mise en œuvre des objectifs de politique climatique dans les

⁽¹⁾ Avis sur «Les industries nucléaires dans l'Union européenne» — JO C 206 du 7. 7. 1997, p. 88.

États entrant en ligne de compte en tant que candidats à l'adhésion à l'Union européenne. La réduction de la consommation énergétique devrait être atteinte notamment grâce à l'amélioration de l'efficacité par la transformation et l'exploitation de l'énergie; les besoins à couvrir précisément dans ce domaine sont énormes dans la plupart des pays candidats à l'adhésion.

3.4. S'agissant de la position de la Commission en faveur principalement d'«Accords dans le domaine de l'environnement» entre l'industrie et les États membres, le CES rappelle son avis sur ce thème⁽²⁾. Le Comité y exposait sa conception des domaines d'application, des modalités et des limites des réglementations par ce type d'accords. Dans une publication de 1996 (IAO/OCDE), l'OCDE a présenté des engagements volontaires de l'industrie de certains États membres qui servent la réduction des émissions de CO₂ dans certaines branches⁽³⁾.

4. Le rôle du Comité économique et social

Le Comité économique et social souhaiterait collaborer à la préparation du plan d'action pour la mise en œuvre des accords en matière de politique climatique dans l'UE. Il est également prêt à participer à l'information et à la motivation des citoyens et des acteurs socioéconomiques pour réaliser ce plan d'action.

⁽²⁾ JO C 287 du 22. 9. 1997, p. 1.

⁽³⁾ Citation du magazine de l'UE n° 6/1996, p. 29.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques»⁽¹⁾

(98/C 19/25)

Le 8 avril 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 99 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur: M. Schmitz).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 83 voix pour, 23 voix contre et 13 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité s'est prononcé dans plusieurs avis en faveur de l'adoption d'instruments économiques de régulation dans le domaine de la politique environnementale. Les propositions de la Commission relatives à une taxe CO₂/énergie ont été pour l'essentiel accueillies favorablement, malgré l'une ou l'autre critique portant sur des questions de détail⁽²⁾.

1.2. Le Comité réaffirme avec insistance que l'application d'impôts et de taxes à des fins environnementales ne doit pas se traduire par une hausse des niveaux de taxation. Pour garantir la neutralité au niveau des revenus fiscaux, il convient de réduire dans la même proportion la taxation du facteur travail. À cette fin, une simple disposition facultative ne suffit pas. Il faut imposer des obligations contraignantes aux États membres, qui sont compétents en matière de droit fiscal.

1.3. Dans plusieurs avis le Comité a fait observer que l'introduction de taxes à des fins environnementales ne doit pas avoir pour effet de compromettre la compétitivité des entreprises européennes et d'entraîner des suppressions d'emplois, notamment dans les branches fortes consommatrices d'énergie. Par ailleurs, il convient de s'assurer que les catégories à faible revenu qui sont particulièrement touchées ne voient leur situation s'aggraver davantage.

1.4. Enfin, exerçant sa fonction d'«Observatoire du marché intérieur», le Comité a invité la Commission et le Conseil à réduire les distorsions provoquées sur le marché intérieur par les politiques fiscales nationales. La taxation des produits énergétiques, et notamment des huiles minérales, présente des différences considérables d'un État membre à l'autre. Ce manque de coordination entraîne dans le secteur des combustibles des distorsions de la concurrence inacceptables, en particulier dans les zones frontalières.

2. Observations générales sur la proposition de directive

2.1. Après l'échec au Conseil des propositions sur la taxe CO₂/énergie, la Commission fait à présent, notamment à l'instigation du Conseil, un nouvel essai avec une proposition sur la taxation minimale des produits énergétiques.

2.1.1. Le Comité appuie cette initiative, tout en formulant un certain nombre d'observations critiques.

2.1.2. Dès que le Traité d'Amsterdam sera ratifié, il deviendra par ailleurs possible, au cas où l'unanimité ne pourrait être réalisée au Conseil, de faire intervenir l'instrument de la «coopération renforcée» afin que la proposition de la Commission puisse être adoptée au moins par un groupe d'États membres⁽³⁾. Toutefois, le Comité estime que cette évolution n'est pas souhaitable, car elle entraînerait des distorsions de concurrence trop importantes dans le marché intérieur.

2.2. Par rapport à ses propositions précédentes relatives à la taxe CO₂/énergie, la présente proposition, pragmatique dans son ensemble, n'aura cependant qu'une efficacité extrêmement réduite comme instrument écologique de régulation. D'autres instruments, comme par exemple les mesures volontaires mentionnées par la Commission dans sa communication intitulée «Vue globale de la politique et des actions énergétiques» (doc. COM(97) 167 final du 23 avril 1997), sont plus efficaces dans certains cas.

2.2.1. La nouvelle proposition de directive de la Commission s'inscrit dans le prolongement des directives existantes relatives aux taux minima d'accises sur les huiles minérales (92/81/CEE et 92/82/CEE). Comme c'est le cas pour ces directives, il s'agit de soumettre également à une taxation minimale d'autres carburants, des combustibles ainsi que l'électricité.

2.2.2. Dans sa proposition précédente sur la taxe CO₂/énergie, la Commission entendait avant tout taxer la teneur en CO₂ et l'énergie primaire (des dispositions

⁽¹⁾ JO C 139 du 6. 5. 1997, p. 14.

⁽²⁾ Avis du CES du 28 mars 1996 sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie» paragraphe 2.4 — JO C 174 du 17. 6. 1996, p. 47.

⁽³⁾ Avis du CES du 28 mars 1996 sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie», par. 3.1.4 — JO C 174 du 17. 6. 1996, p. 47.

particulières devaient s'appliquer à l'électricité). A présent, c'est l'énergie finale qui est visée. L'effet régulateur écologique est moindre, dans ce cas, parce qu'on ne peut plus influencer le processus de transformation énergétique et que la composante spécifique CO₂ n'est pas prise en compte.

2.2.3. Avec sa proposition, la Commission veut instaurer des taux minima d'accises sur les produits énergétiques. Les entreprises doivent être dans une large mesure dispensées de la taxation. Ainsi, les produits énergétiques utilisés autrement que comme carburants pour moteur ou comme combustibles de chauffage n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe. Les produits énergétiques utilisés en tant que matière première, ainsi que les produits énergétiques et l'électricité utilisés principalement à des fins de réduction chimique et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse sont également exonérés. Le Comité déplore que dans sa proposition la Commission, s'agissant de l'électricité, n'ait pas l'intention de dispenser de la taxation d'autres formes d'énergie utilisées dans les processus de production. Concernant les carburants, des réglementations spéciales sont prévues pour certaines utilisations industrielles et commerciales; concernant les combustibles, l'intention est de moins taxer les entreprises présentant une part élevée de coûts imputables à l'énergie.

2.2.4. Attendu que la proposition de la Commission concerne les accises sur les produits énergétiques, l'effet de régulation écologique porte essentiellement sur le comportement des consommateurs. Il s'agit de créer une incitation en faveur de l'achat de produits (véhicules, appareils) consommant moins d'énergie. Un effet de régulation indirect consiste à amener les fabricants à mettre sur le marché des produits consommants moins d'énergie. Un effet de régulation devrait également être recherché dans le domaine du chauffage des bâtiments.

2.3. Les taux proposés, notamment pour les carburants, semblent très bas.

2.4. La Commission propose des augmentations modérées des taux applicables à la date du 1^{er} janvier 2000. Pour le 1^{er} janvier 2002, elle propose des niveaux objectifs minimaux de taxation. Les augmentations proposées pour les carburants répondent à une approche trop prudente, incompréhensible compte tenu des taux élevés de croissance des émissions de CO₂ dans le domaine du transport. À cet égard, le Comité renvoie à l'article 16 de la proposition de la Commission, qui autorise les États membres à appliquer des niveaux de taxation sur les carburants inférieurs au taux minimum à condition qu'ils introduisent une tarification spécifique pour le transport routier.

2.4.1. Lors de la fixation des taux d'accises sur le GPL et le gaz naturel (méthane) en tant que carburants, le degré relatif de compatibilité avec l'environnement devrait être pris en compte. Les taux d'augmentation prévus devraient être réduits par rapport à ceux de l'essence et du gazole.

2.4.2. La charge fiscale accrue pesant sur les carburants peut, dans certaines régions de l'Union, entraîner

des préjudices économiques inacceptables. Les États membres devraient avoir le droit, outre les réglementations déjà existantes concernant certaines îles éloignées, de prendre des mesures compensatoires en fonction de la localisation (par exemple bons d'essence) pour des régions de l'objectif 1 et de l'objectif 6.

2.5. Le Comité fait remarquer que dans la mesure où les États membres disposent de marges de manœuvre pour aménager, au niveau national et du point de vue de la technique fiscale, la taxation des produits énergétiques, cela ne devrait toutefois pas aboutir à des distorsions de concurrence dans le marché intérieur.

2.5.1. Le Comité se demande néanmoins s'il n'y aurait pas lieu, en ce qui concerne les dérogations à des fins environnementales (par exemple: exonérations fiscales pour les énergies renouvelables) de prévoir des dispositions plus contraignantes, toujours dans le but d'éviter les distorsions de la concurrence.

2.5.2. Le Comité déplore l'absence d'indications précises en vue de garantir la neutralité au niveau des revenus fiscaux. L'expérience montre malheureusement que les nouvelles taxes sur l'énergie ne sont pas compensées par des diminutions correspondantes à d'autres postes du système fiscal. C'est pourquoi, le Comité suggère que, parallèlement à l'adoption de la directive par le Conseil, le Conseil européen s'engage à consacrer un accroissement éventuel des recettes fiscales à la réduction des prélèvements obligatoires sur le travail. Attendu que ce sont essentiellement les budgets des ménages qui seront touchés par un éventuel relèvement des taux minima de taxation, des mesures compensatoires sociales devraient être prises en particulier en faveur des populations à faible revenu.

2.6. Le Comité a l'impression que la proposition repose moins sur des considérations environnementales que sur la volonté d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, à travers la réduction des distorsions de la concurrence dues aux écarts de fiscalité. Cet objectif spécifique est assurément accueilli favorablement, d'autant plus qu'à l'approche de l'Union économique et monétaire, les questions de politique fiscale, dans le marché intérieur, revêtent une importance croissante. Selon le Comité, le domaine des carburants est caractérisé par des distorsions de concurrence particulières. Par ailleurs, le Comité souhaite que cette proposition ne nuise pas aux objectifs poursuivis en matière de libéralisation des marchés de l'énergie dans l'UE.

2.7. La proposition à l'examen présente par rapport à la proposition sur la taxe CO₂/énergie un grand avantage au niveau de la technique fiscale. Le coût administratif est bien moindre dans le cas d'une taxation de l'énergie finale comme proposé par la Commission que dans celui d'une taxation de l'énergie primaire.

3. Observations spécifiques sur la proposition de directive

3.1. Article 9

Le libellé de l'article 9 est en contradiction avec le texte de l'article 13, 1, b. Conformément à l'article 9, un taux

minimum s'applique à la chaleur générée lors de la production d'électricité. Or, en vertu de l'article 13, 1, b, les États membres peuvent l'exonérer.

3.2. *Article 13, 1, b (vaut également pour l'article 14, 1, e)*

Le Comité propose que la chaleur à distance dans le cadre d'un couplage électro-thermique soit exonérée.

3.3. Le Comité suggère que, s'agissant de l'électricité, des formes d'énergie utilisée dans les processus de production autres que celles déjà nommées (électricité utilisée à des fins de réduction chimique et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse) soient exonérées.

3.4. *Article 13, 1, c*

On conçoit aisément que la proposition de directive exonère de la taxation les carburants pour la navigation aérienne. Étant donné les effets extrêmement négatifs sur l'environnement (émissions de CO₂), l'Union devrait s'engager, simultanément à l'adoption de la directive à l'examen, à introduire une taxation du kérosène par le biais d'accords internationaux.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

3.5. *Article 14, 1, c*

Les États membres devraient être tenus d'exonérer certaines énergies renouvelables (par exemple l'énergie solaire).

3.6. *Article 15, 1*

Le Comité est d'avis que le remboursement prévu ne devrait pas s'appliquer uniquement aux entreprises. Notamment dans le domaine du chauffage, de tels abattements devraient bénéficier également aux particuliers (par exemple: propriétaires d'habitation).

3.7. *Article 15, 2, 2^e alinéa*

Dans la mesure où l'énergie utilisée dans les processus de production est exonérée, la disposition proposée ici devient superflue. Le Comité attire en outre l'attention sur le fait que la proposition de la Commission ne définit pas clairement la façon dont les coûts en énergie doivent être calculés.

3.8. *Article 18, 3^e alinéa*

Compléter comme suit:

« Les entreprises qui atteignent les objectifs fixés dans les déclarations d'engagement relatives à la réduction du CO₂ sont exclues du champ d'application de la directive.»

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Point 1.3

Après la 1^{re} phrase, ajouter le texte suivant:

«Si la charge fiscale ne se trouve pas dans le même temps allégée par ailleurs, le relèvement des taux minima d'accises et son application générale à tous les produits industriels entraîneront une hausse parfois considérable des coûts de production dans l'industrie et les transports.»

Exposé des motifs

La mise en garde justifiée, dans la 1^{re} phrase, contre le risque pesant sur la compétitivité des entreprises européennes, notamment dans les branches fortes consommatrices d'énergie, doit être explicitée et soulignée.

Résultat du vote

Voix pour: 38; voix contre: 68; abstentions: 6.

Paragraphe 2.4

Libeller comme suit la troisième et la quatrième phrases de ce paragraphe :

«Bien qu'il faille prendre au sérieux le problème des nuisances croissantes imputables au CO₂ lié aux transports, d'éventuelles augmentations supplémentaires dans le domaine des carburants ne peuvent être envisagées que moyennant diminution préalable de la fiscalité sur un autre point et analyse précise des répercussions d'une telle mesure sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.»

Exposé des motifs

Il est contradictoire de déplorer, à juste titre, le poids excessif des impôts et prélèvements en Europe tout en réclamant que les taux de taxation sur les produits énergétiques soient encore davantage alourdis. La question des taxes sur l'énergie ne peut pas être déconnectée du débat mené en Europe sur l'économie dans son ensemble (renforcement de la compétitivité et des possibilités d'emploi via l'allègement de la charge fiscale).

Résultat du vote

Voix pour: 40; voix contre: 67; abstentions: 9.

Avis du Comité économique et social sur «Le marché unique et la protection de l'environnement: cohérence ou conflit (Observatoire du marché unique)»

(98/C 19/26)

Le 11 juillet 1996, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Le marché unique et la protection de l'environnement: cohérence ou conflit (Observatoire du marché unique)».

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 8 octobre 1997 (rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté avec 72 voix pour, 8 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Bases juridiques de la situation

1.1. Divers articles du Traité CE témoignent du conflit d'intérêt susceptible de surgir entre la protection de l'environnement et l'achèvement du marché intérieur. Citons entre autres les articles 130R, S et T sur la protection de l'environnement, les articles 100A et 102 sur le marché intérieur, l'article 129A sur la protection des consommateurs, les articles 92 et 93 sur les aides d'État, l'article 99 sur l'harmonisation fiscale, l'article 30 sur les barrières non tarifaires aux échanges et l'article 36 sur les exceptions à la libre circulation pour des raisons de sécurité publique.

1.2. Tandis que l'article 130R établit «un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté», l'article 130S permet, lorsque l'application des mesures commune entraîne des coûts disproportionnés au niveau d'un État membre ou d'une région déterminée, des dérogations temporaires ou le recours aux ressources du Fonds de cohésion. L'article 130T, quant à lui, autorise «le maintien et l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées».

1.3. Parallèlement, l'article 100A permet dans son paragraphe 4 l'application par un État membre de mesures de protection renforcées justifiées au titre de la protection de l'environnement, sous réserve toutefois d'une notification préalable à la Commission, qui doit vérifier qu'elles ne soient pas disproportionnées et ne constituent pas une restriction déguisée du libre échange des produits. Une disposition similaire figure au paragraphe 3 de l'article 129A sur la protection des consommateurs.

1.4. L'application de ces articles dans la pratique fait jouer à la fois des critères qui vont dans le sens de l'harmonisation — et de la non-harmonisation: le choix par un État membre d'un niveau de protection plus élevé, donc non harmonisé, entraîne une adaptation constante vers le haut des normes environnementales, mais crée des situations intermédiaires où prévalent des

obstacles techniques aux échanges, même si ces derniers sont en rapport avec l'objectif finalement poursuivi — la protection de l'environnement.

1.5. Il faudrait également analyser de ce point de vue les dispositions fiscales, notamment l'article 99 et indirectement l'article 102. En effet, l'article 99 exige l'unanimité pour l'harmonisation d'impôts tels que la TVA, les taxes portant sur des produits de consommation spécifiques ou d'autres impôts indirects. Néanmoins, l'article 102, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, permet l'adoption de certaines mesures administratives sous réserve d'une analyse préalable de leur compatibilité par la Commission.

1.6. C'est précisément dans le cadre de ces dispositions que les États membres sont autorisés à définir certains avantages ou encouragements fiscaux visant à accélérer l'introduction de mesures en faveur de l'environnement qui prévoient des délais ou des niveaux d'exigence supérieurs à ceux qui ont été harmonisés. Selon les critères de la Commission, ces encouragements doivent être inférieurs au coût total des mesures, s'appliquer sans discrimination à des produits de tout pays de la Communauté et prendre fin avant l'entrée en vigueur de la règle commune.

1.7. Des critères très similaires sont applicables pour l'autorisation d'aides publiques à caractère national. Dans une récente communication de la Commission, outre les critères habituels — aides aux régions les plus en retard ou en déclin, aides sectorielles dans des cas concrets bien définis —, il est prévu que les États membres puissent établir des aides pour les entreprises qui adoptent des mesures de protection de l'environnement dépassant les exigences de la législation communautaire en la matière. Ces aides devront bien évidemment être en rapport avec les coûts supplémentaires entraînés et ne pas fausser la libre concurrence.

1.8. Enfin, tandis que l'article 30 précise que «les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres», c'est-à-dire toutes les entraves

administratives artificielles ou les spécifications techniques à caractère protectionniste, l'article 36 permet de déroger aux principes de la libre circulation lorsque cela est justifié, notamment, par des raisons de sécurité publique et d'ordre public, de protection de la santé des personnes, de préservation des végétaux ou de protection du patrimoine artistique ou historique, bon nombre de ces raisons étant liées, directement ou indirectement, à l'environnement.

1.9. Bien évidemment, l'application de ces principes a suscité d'importantes contradictions. Tout au long de l'histoire de l'Union européenne, c'est la Cour de justice qui a dû trancher. Ses décisions, fondées sur la fixation de priorités entre les objectifs communautaires, ont permis d'y voir plus clair dans ce conflit potentiel d'intérêts et de règles, bien que de nombreux points d'ombre demeurent.

1.10. En tant que principes indicatifs d'interprétation par la Commission européenne et la Cour de justice de la compatibilité des dispositions juridiques ou des législations nationales avec les différents articles du Traité, les critères essentiels suivants pourraient être définis:

1.10.1. Dans tous les cas, les mesures, légales ou réglementaires, doivent avoir un caractère public, autrement dit, elles doivent émaner d'une autorité publique quelle qu'elle soit, ou, s'il s'agit d'une entité privée, l'influence des pouvoirs publics sur le comportement de cette entité doit être déterminante.

1.10.2. Chaque cas concret doit être analysé, en termes juridiques, à la lumière d'un seul article du Traité, sans qu'il soit possible de cumuler deux articles ou plus pour l'évaluation de la compatibilité d'une mesure nationale avec l'acquis communautaire.

1.10.3. En général, lorsque le produit en question est couvert par une directive (ou un règlement) d'harmonisation, la base juridique adéquate pour évaluer la compatibilité d'une règle nationale avec le droit communautaire sera l'article 100A.

1.10.4. Toute disposition à caractère fiscal devra être évaluée en fonction de l'article 95, seulement s'il existe une fabrication nationale des produits soumis à taxation.

1.10.5. À l'exclusion des critères précédents, l'article 30 s'appliquera en tant que critère d'évaluation de la compatibilité dans les cas où il n'y a pas d'harmonisation du produit concerné au niveau communautaire ou s'il existe une disposition fiscale qui affecte seulement les produits importés, en l'absence d'une fabrication nationale de ce produit.

2. Principaux arrêts de la Cour de justice européenne en la matière

2.1. L'arrêt pionnier et emblématique en la matière est sans nul doute l'arrêt «Cassis de Dijon» (C-120/78),

qui établit qu'il appartient aux États membres de réglementer sur leur territoire tous les aspects relatifs à la production, à la commercialisation et à l'étiquetage des produits, dès lors que ces mesures s'appliquent également à des produits nationaux et importés et ne représentent pas dans la pratique un obstacle déguisé au commerce intracommunautaire.

2.2. Un autre arrêt récent, mais important, est celui sur le pentachlorophénol (C-41/93): Bien que la plainte ait eu pour origine l'interdiction unilatérale par l'Allemagne de l'utilisation de ce produit en vertu de l'article 100A, 4^e paragraphe, l'arrêt met en relief les manquements de la Commission, qui n'a pas dûment justifié, avant et pendant le litige, l'incompatibilité de la mesure allemande avec ledit article. La Cour a souligné la nécessité de justifier les motifs de fait et de droit pour lesquels la Commission considère une mesure nationale incompatible avec l'article 100A.

2.3. Arrêts Sandoz, Van Beenekom, Pureté de la bière en Allemagne (C-178/84) et Centrafarm (C-104/75): Ces arrêts tentent de concilier la protection de la santé publique et des consommateurs d'une part, et les exigences liées à la libre circulation des marchandises d'autre part. Bien qu'il appartienne à l'État membre de déterminer le niveau de santé publique qu'il souhaite pour ses citoyens, celui-ci ne peut exiger — sauf cas exceptionnels requérant la prudence — des normes plus sévères pour des produits légalement commercialisés dans un autre État membre, concernant par exemple l'usage d'additifs et de conservateurs et, de surcroît, les moyens employés devront être en rapport avec l'objectif poursuivi — la santé publique.

2.4. Arrêt sur les emballages au Danemark (C-302/86): Dans cette affaire, la Cour a arrêté que la protection de l'environnement constituait à elle seule une justification suffisante pour limiter le caractère absolu de la libre circulation des marchandises prévue dans le Traité. C'est pourquoi elle a autorisé l'établissement d'une consigne visant à garantir le retour des emballages, tout en considérant toutefois que certaines des mesures proposées étaient disproportionnées, et par conséquent contraires à la libre circulation des marchandises. En l'occurrence, les importateurs devaient utiliser exclusivement des emballages agréés par les autorités danoises ou limiter à une certaine quantité la commercialisation de produits présentés dans des emballages non agréés.

2.5. Arrêts sur le dioxyde de titane (C-300/89) et sur les déchets, Commission contre Conseil (C-155/91): Dans ces deux cas, l'objet des débats était la prééminence accordée dans un acte légal communautaire à l'article 100A du Traité CE sur l'article 130R. Les conclusions sont dans une certaine mesure ambivalentes. Dans le premier arrêt, il a été établi que dès lors qu'étaient en jeu à la fois l'harmonisation nécessaire au marché intérieur et la protection de l'environnement, il y avait lieu de recourir à l'article 100A, étant donné qu'il établit en son troisième paragraphe un niveau de protection

élevé comme autre base juridique possible pour la directive. Dans la deuxième affaire, néanmoins, la Cour a décidé que la base juridique correcte était l'article 130R, étant donné que le libre échange des déchets n'est qu'un but secondaire, l'objectif principal étant la protection de l'environnement.

2.6. Arrêt sur les déchets en Allemagne (C-422/92): Cet arrêt définit que le concept de déchets ne peut exclure ceux susceptibles d'être réutilisés à des fins économiques et que l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour pouvoir procéder au transport des déchets dépasse les exigences du système de contrôle établi dans la législation communautaire.

2.7. Arrêt sur les déchets en Wallonie (C-2/90): Cet arrêt concernant l'interdiction par les autorités de cette région d'importer et de stocker des déchets non produits par elle-même aborde la relation entre les articles 30 et 36 du Traité CE. Dans ce cas, la Cour a accepté cette interdiction sur base de la nécessité d'attaquer le problème à la source et de réduire à son minimum la production de déchets, ces deux principes étant établis dans la politique communautaire de l'environnement et dans la Convention de Bâle, qui régit les mouvements transfrontaliers de ces déchets.

2.8. Arrêts Inter-Huiles (C-172/82) et Lesage (C-37/92): Ces arrêts, qui concernent l'octroi d'une autorisation administrative pour la collecte d'huiles usagées, établissent que la concession d'une autorisation administrative en la matière à une entreprise ressortissante de l'État membre octroyant l'autorisation et l'interdiction d'exporter ces huiles usagées en vue de leur traitement dans un autre État membre sont incompatibles avec le Traité.

2.9. Arrêts voitures diesel en Italie (C-200/85), bananes en Italie (C-184/85) et vins en France (C-196/85): Ces arrêts portent sur l'établissement d'un impôt national discriminatoire vis-à-vis des importations. Ils exigent concrètement la neutralité fiscale pour les produits similaires, à savoir les produits ayant les mêmes caractéristiques et les mêmes objectifs. Néanmoins, le premier arrêt estime valable une mesure fiscale fondée sur des conditions objectives (taxation supérieure pour les véhicules dépassant une certaine cylindrée), même si, dans la pratique, elle frappe davantage et presque exclusivement les véhicules importés.

2.10. Arrêt Lornoy en Zonen (C-17/91): Cet arrêt établissait qu'une charge parafiscale qui frappe indistinctement un produit national et un autre importé, mais dont les recettes profitent seulement aux produits nationaux constitue un droit de douane contraire à l'article 12 si la charge portant sur les produits nationaux est compensée en totalité, ou une aide d'État contraire à l'article 95 si les charges portant sur les produits nationaux ne sont compensées qu'en partie.

2.11. Arrêt VAG Sverige (C-3289/95): Cet arrêt se réfère au certificat concernant les gaz d'échappement exigé par les autorités suédoises de l'importateur d'un véhicule automobile (certificat émis par une entité nationale), en plus de tout autre certificat de conformité délivré par un autre État membre. Cette double exigence d'un certificat de conformité national et d'un autre délivré par un autre État membre a été déclarée incompatible par la Cour, qui a considéré qu'un certificat de conformité émis dans un État membre est valable.

3. Infractions possibles à la libre circulation des marchandises pour des raisons de protection de la santé ou de l'environnement, communiquées à la Commission européenne et en cours d'étude par cette dernière

3.1. Les services de la Commission ont reçu une série de plaintes concernant les distorsions possibles du marché intérieur dérivant directement ou indirectement de normes de protection de la santé ou de l'environnement. Un grand nombre de ces plaintes ont été analysées par ces services, sans avoir dans la majorité des cas donné lieu à une procédure formelle d'infraction contre l'État ou les États membres responsables. Toutefois, les cas examinés peuvent être répertoriés afin d'identifier les domaines où les conflits potentiels sont les plus importants ou les plus fréquents. Ces domaines sont les suivants:

3.2. Importations parallèles de produits phytosanitaires — Ces plaintes qui concernent divers produits phytosanitaires et pesticides impliquent divers États membres. Elles se concentrent généralement sur le fait que malgré l'existence d'une procédure simplifiée d'autorisation, l'importateur doit envoyer avant chaque transaction un échantillon du produit (avec les coûts d'analyse de conformité et les retards que cela suppose), d'où des risques de perte de confidentialité de la transaction. Les premières évaluations de la Commission considèrent ces exigences comme disproportionnées, étant donné que conformément à l'Arrêt Primacrown (affaire 201/94), aucun État membre ne peut exiger qu'un produit importé — provenant d'un autre État membre où il a reçu un certificat de conformité — soit identique au produit de référence national et les contrôles d'identification systématiques ne se justifient plus que pour le lot initial, et non pour les lots ultérieurs, pour lesquels on peut les réaliser sur des échantillons à moindre coût. Il y a lieu de rappeler que l'une de ces affaires a donné lieu à une question préjudicielle en cours de décision auprès de la Cour de justice de Luxembourg. Ce problème de reconnaissance mutuelle des produits commercialisés légalement dans un autre État membre pour des raisons liées à la protection de la santé ou de l'environnement se retrouve également dans d'autres cas comme les dissolvants ou les filtres pour l'eau destinés à la consommation humaine.

3.3. Interdiction de commercialisation de barbecues non réutilisables — Cette affaire constitue un exemple intéressant de proportionnalité étant donné qu'un État membre a interdit totalement l'importation de ces

produits parce que ces derniers, ou un usage inadéquat de ces derniers pouvaient provoquer des incendies de forêt. La solution semble avoir été trouvée en améliorant la stabilité de ces barbecues (certifiée par l'organisme de normalisation du pays récepteur), et en envisageant la limitation ou l'interdiction de la commercialisation de ces produits uniquement dans les régions du pays où le risque d'incendies est le plus élevé.

3.4. Éco-taxe sur les rasoirs jetables — Cette affaire, qui ne concernait qu'un seul État membre, avait pour origine une loi fiscale qui frappait tous les produits jetables. Elle imposait sur les rasoirs jetables une taxe si élevée qu'elle éliminait pratiquement ce produit du marché. En réponse aux démarches de la Commission, le gouvernement de l'État membre procède à une modification de la loi fiscale en question. Concernant le même pays, il existe une procédure d'information visant à vérifier si les exigences en matière d'étiquetage des produits jetables en vue d'assurer leur contrôle environnemental et fiscal peuvent être considérées comme proportionnelles à l'objectif de protection de l'environnement.

3.5. Les normes environnementales dans les marchés publics — Ces obstacles concernent l'établissement d'exigences environnementales disproportionnées ou non justifiées, avec pour résultat intentionnellement ou dans la pratique, de limiter la participation d'entreprises d'autres États membres. Ces obstacles se retrouvent dans une grande majorité d'États membres, comme des avis antérieurs du Comité l'ont déjà démontré⁽¹⁾.

3.6. Pour résumer cette analyse, on peut tirer certaines conclusions préalables:

3.6.1. Les procédures habituelles — notification à la Commission, information préalable de la part de cette dernière, réunions avec les autorités nationales de l'État membre concerné, éventuellement «lettre d'avertissement», puis «avis motivé» conformément à l'article 169 du TUE et en dernier recours intervention et arrêt de la Cour de justice du Luxembourg — peuvent prendre entre deux et trois ans depuis la plainte jusqu'à l'envoi de l'avis motivé et deux ans supplémentaires pour la décision de la Cour. Les délais d'intervention et de décision sont évidemment très importants.

3.6.2. Le nombre relativement réduit d'affaires qui parviennent à la Commission européenne dans ce domaine est surprenant alors que diverses publications sur le fonctionnement du marché intérieur réalisées dans plusieurs États membres et les estimations de l'Observatoire du marché unique du CES indiquent qu'il s'agit là d'un problème important concernant le fonctionnement du marché intérieur. Cela peut indiquer une certaine méconnaissance des modalités d'acheminement des plaintes auprès de la Commission européenne

ou un certain scepticisme quant à la capacité de cette dernière de résoudre les problèmes.

3.6.3. Le nombre important de cas résolus par la Commission européenne avant la phase du litige indique que la Commission dispose d'une bonne capacité de négociation, et aussi, que les États membres font généralement preuve de bonne volonté dans la recherche de solutions fondées sur le critère de la proportionnalité.

4. Observations formulées au cours des auditions réalisées par le Comité économique et social

4.1. Au cours de ses travaux, le groupe d'étude du Comité économique et social a réalisé deux auditions en mai 1997 à Malmö (Suède) et en juin 1997 à Séville (Espagne). Ont été invitées à ces auditions les organisations socioprofessionnelles représentatives du Nord et du Sud de l'Union européenne. Au préalable un questionnaire avait été distribué. Les réponses furent nombreuses. Le questionnaire a servi tant à sensibiliser ces organisations sur les auditions mentionnées qu'à préparer les discussions qui se sont déroulées au cours de ces auditions. Les résultats de cette enquête et des auditions ont été essentiels pour la préparation du présent avis; c'est pourquoi ils sont inclus en annexe.

4.2. Au cours des auditions, les participants, qui représentaient un grand nombre d'organisations patronales, syndicales, de PME, de consommateurs et de protection de l'environnement, ont fait parvenir, oralement ou à travers les questionnaires recueillis, les réflexions suivantes:

Il ne doit exister, en principe, aucune contradiction entre la protection de l'environnement et le bon fonctionnement du marché unique.

Les conflits majeurs naissent de la transposition tardive ou inadéquate de la législation communautaire dans les législations nationales, associée dans certains cas à la difficulté d'interpréter les règles tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

La compatibilité entre ces deux objectifs — marché intérieur et protection de l'environnement — doit être atteinte par le biais d'une plus grande harmonisation des caractéristiques des produits au niveau de l'Union européenne (et même si possible au niveau international) et d'un contrôle plus strict de l'application de ces règles.

Concernant les conditions de production, il n'y a pas eu d'accord sur le fait de savoir si elles doivent être uniformes sur tout le territoire de l'Union européenne ou si, au contraire, elles doivent refléter la situation spécifique (air, eaux, terre) de chaque région. En tout état de cause, il a été considéré de manière unanime que des niveaux de protection plus élevées sont justifiés dans certaines régions, chaque fois que des circonstances particulières l'exigent et que cela est dûment motivé.

La politique environnementale doit être un élément additionnel de la politique commerciale extérieure de l'Union européenne.

⁽¹⁾ JO C 212 du 22. 7. 1996.

La législation liée au marché unique et à la protection de l'environnement est plus facile à appliquer pour les grandes entreprises tandis que les PME ont de plus grandes difficultés à la connaître et à l'interpréter.

Les différents systèmes de recyclage, dans divers États membres, constituent un obstacle important au marché unique, ainsi que les différentes interprétations du concept de déchets.

Il est nécessaire de définir des règles plus précises en matière d'exigences environnementales dans le contexte des marchés publics, afin d'éviter leur utilisation abusive et potentiellement discriminatoire.

L'application et le contrôle des aides publiques liées à la protection de l'environnement sont très différents d'un État membre à l'autre, ce qui peut créer des distorsions de concurrence.

Le recours à des éco-taxes peut être adéquat si elles sont justifiées et ne créent pas de distorsions commerciales au sein et à l'extérieur de l'Union européenne.

Il y a lieu de favoriser l'utilisation du système d'analyse du cycle de vie des produits (ACVP ou Éco-bilan), tant dans le secteur public que dans le secteur privé (parallèlement à une utilisation plus étendue et harmonisée des normes ISO 14000) notamment par la participation au système communautaire de gestion et d'audit environnementaux.

4.3. Les auditions ont mis en évidence la nécessité de faire progresser parallèlement, à l'avenir, des niveaux plus élevés de protection de l'environnement et la sauvegarde du marché unique.

4.4. De même, au cours de ces auditions, le groupe d'étude du CES chargé de préparer l'avis a recueilli une série d'exemples de cas concrets où il pouvait exister un conflit entre la protection de l'environnement et l'achèvement du marché unique. Nous avons sélectionné en raison de leur intérêt trois cas.

4.4.1. Exportation de boissons en emballages consignés du Danemark vers l'Allemagne — L'obligation de récupérer les emballages en Allemagne, leur sélection et leur retour au Danemark créent un obstacle économique pratiquement insurmontable pour les exportateurs danois. Il faut relever que c'est précisément le Royaume du Danemark, lors de l'élaboration de sa législation en matière d'emballage, qui a été à l'origine de l'arrêt de la Cour de Luxembourg considérant comme compatible avec l'environnement l'exigence de recycler les emballages, sous réserve du respect de critères de proportionnalité.

4.4.2. Exportation de meubles fabriqués au Portugal vers le Royaume-Uni — Dans cette affaire, certaines autorités du Royaume-Uni exigent des fabricants de meubles portugais une garantie de conformité justifiant que le bois a été certifié (c'est-à-dire qu'il a été produit dans des conditions d'exploitation durable). En l'absence d'une harmonisation communautaire, cette affaire pourrait entrer dans le champ d'application de l'article 30 du TUE.

4.4.3. Interdiction d'utiliser des boues d'épuration comme engrais agricole — L'agence danoise de protection de l'environnement a établi des limites très strictes pour l'utilisation de boues d'épuration des eaux, avec des niveaux très inférieurs à ceux exigés dans les autres pays communautaires pour la concentration d'alkylbenzène sulfonates à chaîne linéaire. Il s'agit d'une substance communément utilisée dans la fabrication de détergents domestiques et des niveaux de concentration autorisés aussi faibles constituent une véritable entrave au commerce, étant donné qu'ils empêchent la commercialisation d'une grande partie des détergents, ainsi que, ultérieurement, la valorisation contrôlée d'une partie des déchets non biodégradables par un traitement primaire, qui sont recueillis dans le processus d'épuration et de traitement des eaux urbaines et industrielles. Selon diverses études scientifiques mises à la disposition du Comité, cette substance n'est pas considérée comme toxique ni dangereuse et ne figure donc pas sur la liste existante de tels produits, que ce soit au sein de l'Union européenne ou au niveau international, et des concentrations dans les boues d'épuration situées entre 0,1 et 0,5 grammes par kilo de produit ne justifient pas l'adoption d'une telle mesure par l'Agence danoise de l'environnement. En conséquence de cette audition et de l'exposé de l'affaire, la Commission européenne a entamé une étude de la situation, afin de vérifier sa compatibilité avec la législation communautaire.

5. Conclusions

5.1. La protection de l'environnement et l'achèvement du marché unique sont également importants dans le cadre communautaire et les deux principes doivent être mis au service du développement harmonieux et équilibré et de la croissance durable prévus à l'article 2 du TUE.

5.2. Il existe de nombreux exemples où le marché intérieur et la protection de l'environnement ont des éléments communs d'actions synergiques positives. Néanmoins, dans les cas où cette coopération peut se transformer en conflit, les principes suivants doivent régir les actions de la Communauté:

- primauté claire et indiscutable des critères de santé ou de sécurité publique, tels que définis à l'article 36, sur tout autre élément;
- critère de prudence dans les actions;
- critère de proportionnalité;
- justification objective des mesures à adopter conformément au principe de précaution.

La Commission européenne, en tant que gardienne des Traités devra veiller à l'application des principes qui précèdent. Une réflexion similaire doit être faite concernant les travaux de la Cour de justice de Luxembourg, dont les arrêts doivent créer progressivement un «corpus juridique» clair et précis en la matière facilitant l'interprétation postérieure d'affaires similaires.

5.3. L'application croissante des critères de subsidiarité, et la réduction de la démarche d'harmonisation au niveau communautaire sont peut-être à l'origine de l'augmentation du nombre de conflits résultant de l'interaction du marché unique de dimension communautaire et des normes de protection de l'environnement qui ont de plus en plus une dimension nationale et même locale.

5.4. Les autorités nationales et locales des États membres ne semblent pas avoir d'informations précises quant aux manières de développer la législation environnementale en vue de sauvegarder les progrès réalisés dans le cadre du marché unique, particulièrement depuis 1985.

5.5. L'information semble insuffisante au niveau des entreprises, notamment des PME, mais aussi des travailleurs, des consommateurs et d'autres associations socio-professionnelles, concernant les mécanismes d'information sur ces questions auprès de la Commission européenne et les possibilités d'introduire des plaintes auprès de cette dernière.

5.6. La capacité de réponse des services de la Commission tant en ce qui concerne les moyens matériels consacrés à ces thèmes que notamment les procédures et les délais pourrait se révéler insuffisante surtout s'il se produisait une éventuelle accélération des conflits entre les deux objectifs.

6. Recommandations

6.1. Il semble urgent que la Commission européenne entame la préparation d'une série de Livres verts, Livres blancs et communications sur la situation et les possibilités de coopération ou de conflit entre le marché unique et la protection de l'environnement. Cette série d'actions permettrait la participation de toutes les organisations et secteurs concernés, ainsi que l'élaboration d'une communication adressée au Conseil et au Parlement européen, qui pourrait donner lieu à une résolution formelle des Conseils «Marché unique» et «Environnement» en la matière. La communication de la Commission et la décision du Conseil devraient être liées à l'actualisation du cinquième programme d'action pour l'environnement.

6.2. Cette communication aurait pour objet d'établir avec précision pour l'ensemble des États membres les critères qui doivent régir la compatibilité entre marché unique et protection de l'environnement, en même temps que serait réalisé un résumé de la doctrine juridique établie par la Cour de justice de Luxembourg et des actions de la Commission européenne elle-même dans le cadre de ses compétences spécifiques. Le caractère didactique de la communication serait renforcé par l'engagement politique que supposerait la résolution du Conseil.

6.3. La Commission européenne devrait être assistée par un comité d'experts en matière d'environnement et

de marché unique, constitué de représentants des États membres. Ce comité assisterait la Commission dans l'interprétation des conflits. Le Comité établira son règlement intérieur en accord avec la Commission; celui-ci devra garantir qu'il soit tenu compte des différents points de vue des membres du Comité.

6.4. Les États membres devraient être tenus de notifier à la Commission les projets qui pourraient porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur, au plus tard trois mois avant la prise de décision. Ces notifications devraient être accompagnées, dans les meilleurs délais, d'une analyse du cycle de vie du produit (ACVP ou Éco-bilan) ou d'une étude démontrant l'impact environnemental positif et la proportionnalité des mesures proposées. La Commission pourrait alors prendre des mesures dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne.

6.5. Si la Commission considère que ladite proposition entraîne une distorsion injustifiée du marché unique, elle pourrait consulter le comité consultatif. Si l'avis de ce dernier coïncide avec celui de la Commission, celle-ci pourrait solliciter auprès de l'État membre la suspension volontaire, à titre temporaire de la législation proposée. La Commission pourrait alors introduire une procédure auprès de la Cour de justice européenne afin d'obtenir un éclaircissement définitif.

6.6. Conformément aux dispositions prévues par le Traité, aucun État membre ne devrait pouvoir empêcher la commercialisation d'un produit légalement commercialisé dans un autre État membre. La procédure proposée ne portera pas atteinte aux prescriptions communautaires relatives à la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur. Sur ce point, la Commission peut également faire appel au comité consultatif (paragraphe 6.3).

6.7. Dans les Bureaux de représentation de l'Union européenne dans les États membres et dans les pays de l'EEE, il y aurait lieu de créer un bureau spécial d'informations sur le marché unique, qui enregistrerait et transmettrait également les éventuels obstacles dérivés de la législation environnementale nationale ou d'autres types d'actions à caractère public ou privé. Il faudrait également renforcer les possibilités existantes des Euroguichets.

6.8. La Commission européenne devrait développer dans chacun des États membres et dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne des séminaires d'informations et de sensibilisation visant en premier lieu les fonctionnaires concernés par ces questions, mais également toute organisation socioprofessionnelle représentative. Devraient être associés à cet effort le Parlement européen, le Comité des régions et, bien entendu le Comité économique et social.

6.9. Il y a lieu de doter les services de la Commission européenne travaillant sur ces questions des ressources

humaines, logistiques et budgétaires adaptées à l'importance de la tâche à accomplir.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis de la section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services

Les propositions d'amendement suivantes, qui ont obtenu plus d'un quart des suffrages, ont été rejetées en session plénière.

Paragraphe 3.5

Supprimer.

Exposé des motifs

Il n'est pas exact de dire que les exigences environnementales ont pour but de limiter la participation des entreprises.

Résultat du vote

Voix pour: 24; voix contre: 34; abstentions: 6.

Paragraphe 4.4, 4.4.1, 4.4.2 et 4.4.3

Supprimer.

Exposé des motifs

La session plénière ne peut se prévaloir d'affirmations reposant sur une audition tenue en groupe d'étude, d'autant qu'il s'agit d'erreurs manifestes.

Résultat du vote

Voix pour: 24; voix contre: 44; abstentions: 2.

Avis du Comité économique et social sur «L'élargissement de l'Union européenne»

(98/C 19/27)

Le 20 mars 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'élargissement de l'Union européenne».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 octobre 1997 (rapporteur: M. Masucci).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 72 voix pour, 21 voix contre et 16 abstentions l'avis suivant.

1. L'élargissement de l'UE est un des trois grands défis de cette fin de siècle, avec la réforme du Traité et l'Union monétaire. Il s'agit de parfaire la tâche historique que représente la réunification du continent sous l'aspect politique, économique, social et culturel, une tâche qui marquera profondément la vie de l'Union au cours des prochaines décennies et qui est appelée à modifier les équilibres mondiaux.

2. Les avantages qui en découleront ne seront pas automatiques, et c'est là que réside le défi pour l'Union européenne. En effet, certains seront inhérents à l'élargissement, comme l'accroissement de compétitivité dérivant des nouvelles dimensions du marché intérieur ou le poids politique accru qui résulte objectivement de la modification des équilibres mondiaux. D'autres en revanche, tels que les avantages culturels ou sociaux, ou encore ceux qui sont issus de l'utilisation politique du poids économique accru ou de la répartition équitable des bénéfices de l'opération, ne sont que potentiels et dépendent:

- de la recherche d'une identité politique et culturelle de l'Europe;
- des efforts et des capacités des organisations politiques et socioéconomiques qui représentent les citoyens;
- de l'existence, en substance, de responsables politiques dotés d'une stratégie pour l'Europe et capables d'entraîner l'adhésion et la participation active des populations intéressées.

3. Les problèmes à affronter sont également de taille:

- la situation des différents pays, notamment en ce qui concerne le niveau de démocratie, le respect des droits fondamentaux et des minorités ethniques, la condition de la femme et la protection des mineurs, le fonctionnement des institutions et de l'administration publique, le degré d'assimilation de l'acquis communautaire et du modèle socioéconomique;
- les choix concernant l'ouverture des négociations;
- les procédures relatives aux négociations et aux premières adhésions;

— les conséquences sur les politiques de UE;

— les ressources nécessaires à l'avenir pour le financement des politiques;

— d'une manière plus générale, la difficulté de gérer et de faire progresser une Union élargie à 27 pays.

L'ouverture des négociations

4. Le présent avis d'initiative entend contribuer aux choix que le Conseil et la Commission devront opérer au Sommet de Luxembourg, le 10 décembre 1997, à partir des avis préparés par la Commission.

Il est opportun de développer entre temps un vaste débat, qui ne se limite pas uniquement aux «initiés» ni aux États membres de l'Union, mais auquel participent surtout les citoyens des pays candidats, pour éviter l'erreur qui consisterait à confier la construction de l'Europe élargie aux seuls techniciens de la politique, de l'économie et du droit, sans y associer les citoyens. À cet effet, le Comité a organisé une audition afin que les organisations socioéconomiques des pays candidats puissent faire valoir leur point de vue.

5. Le Comité rappelle à cet égard que le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 a fait suivre la liste des critères sur lesquels s'appuyer pour évaluer la préparation des pays candidats de l'observation suivante: «la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important».

6. Le Comité, qui partage les valeurs générales des critères de Copenhague, estime qu'il convient d'accorder une grande importance dans cette évaluation à l'adaptation au modèle économique et social européen, dont l'objectif consiste non seulement en l'exercice de la démocratie et dans l'efficacité économique, mais également dans un degré élevé d'acceptation sociale, dans un

dialogue social toujours actif entre les partenaires sociaux et avec les autorités gouvernementales, enfin, dans la solidarité sociale à travers la protection des catégories les plus faibles de la population.

7. Sur la base des évaluations contenues dans l'Agenda 2000, la Commission juge que la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie peuvent constituer le premier groupe de pays avec lesquels commencer les négociations d'adhésion.

8. Selon une autre approche, qui fait son chemin au Conseil, les négociations devraient débiter simultanément avec tous les pays candidats à l'adhésion, pour éviter l'apparition d'un sentiment d'exclusion et d'hostilité dans l'opinion publique de ces pays.

Il s'agit d'une position que le Comité considère avec intérêt, parce qu'elle constitue un vif témoignage d'attention, et un encouragement à surmonter les retards même les plus importants, et qu'elle contribue à surmonter des situations délicates du point de vue politique, même si elle ne concerne que l'ouverture des négociations.

9. S'agissant de Chypre, selon la Commission, sans un accord politique interne avant la date prévue pour le début des négociations — à savoir six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale, comme le Conseil l'a déjà décidé —, seul y participerait le gouvernement de la République de Chypre, qui a été reconnu par les institutions internationales.

Le Comité estime qu'il est nécessaire de créer des conditions plus favorables pour parvenir à un accord dans le cadre des décisions qui seront prises en ce qui concerne l'ouverture des négociations d'adhésion, l'objectif consistant à réaliser une intégration pacifique de l'ensemble de l'île dans l'Union européenne.

10. La situation de la Turquie est plus complexe. L'union douanière entrée en vigueur le 31 décembre 1995 fonctionne de manière satisfaisante, mais la situation politique n'a pas permis, jusqu'à maintenant, la réalisation de nouveaux progrès et constitue le problème le plus grave en ce qui concerne la candidature de la Turquie. Le respect des droits fondamentaux n'est pas satisfaisant. En outre, l'instabilité macroéconomique reste préoccupante.

Le Comité considère que l'UE doit continuer à soutenir la Turquie dans ses efforts pour résoudre ses problèmes, principalement en débloquent enfin les moyens financiers qu'elle a promis dans son protocole financier, ainsi qu'en resserrant les liens qui existent entre ce pays et la Communauté et en suivant attentivement la situation interne du pays.

Les travaux du comité consultatif conjoint UE/Turquie, formé à la fin de l'année 1995 et composé de 18 membres

du CES et de 18 représentants turcs, sont d'ores et déjà utiles à cet égard.

Les progrès des négociations doivent toutefois être subordonnés à des progrès en termes de respect de la démocratie, des droits fondamentaux et des minorités.

Effets de l'élargissement

11. L'analyse des problèmes relatifs à l'impact de l'élargissement sur les politiques de l'UE met donc en évidence toute une série de questions auxquelles il n'est pas facile de répondre, qui requièrent d'énormes contributions économiques de la part de la Communauté et un grand engagement, accompagné de sacrifices notables de la part de la population et des travailleurs des pays candidats.

12. La proposition de nouveau cadre financier de l'Union contenue dans l'Agenda 2000 est fortement influencée par le climat actuel d'austérité, comme par l'opposition des États membres à un accroissement des ressources de la Communauté. Le Comité partage l'avis de la Commission, selon laquelle «il sera nécessaire de mobiliser des ressources financières nationales et étrangères substantielles, provenant en particulier du secteur privé».

13. Le Comité estime que les États membres et les citoyens doivent être convaincus que l'effort financier à fournir en vaut la peine et sert l'intérêt de chacun. Si la conviction se répand que tous les bénéficiaires en retireront se répartiront entre tous les États membres et que l'impact de l'accroissement des échanges et de la division du travail avec les PECO se distribuera plus également, la tâche en sera d'autant facilitée.

14. De l'avis du Comité, il est possible de favoriser cette tendance en surmontant le vice d'origine inhérent à la stratégie de préadhésion définie à Essen, qui n'a pas proposé, en tant qu'objectif, le modèle socioéconomique global de l'Union.

15. L'élargissement entraînera également de profonds changements dans l'organisation, les processus décisionnels et les équilibres intérieurs des institutions communautaires.

Ces changements se répercuteront sur les mécanismes complexes de la vie communautaire, en posant divers problèmes, depuis le problème linguistique jusqu'à celui, essentiel, du processus décisionnel.

16. Les conclusions de la Conférence intergouvernementale, qui a permis d'enregistrer nombre de progrès intéressants, sont décevantes précisément sur les aspects qui étaient considérés comme des conditions préalables à l'élargissement, à savoir les réformes institutionnelles nécessaires à l'accomplissement de l'Union politique engagée à Maastricht et au fonctionnement d'une Communauté passant de 15 à 27 États membres.

Le Comité estime que le problème de l'efficacité du fonctionnement politique et institutionnel de l'Union se pose bien avant que le nombre de ses membres devienne supérieur à vingt et qu'une nouvelle Conférence intergouvernementale devra être convoquée lorsqu'il sera décidé d'entamer les négociations, afin d'apporter une solution à tous les éléments sur lesquels le Sommet d'Amsterdam n'a pas été en mesure de conclure.

Le Comité estime que l'élan nécessaire pour surmonter les obstacles et les résistances pourrait provenir d'une méthode plus démocratique prévoyant l'accord politique du Parlement européen et la participation des organisations socioéconomiques.

17. En outre, le Comité devra réfléchir aux répercussions que l'élargissement aura sur sa composition et sur son fonctionnement, et se préparer à examiner et à résoudre les problèmes qui en découleront.

Cette réflexion trouvera sa place dans une stratégie propre de «préadhésion» définie et appliquée par le Comité, dans le cadre d'un rapport que la section des affaires extérieures élaborera chaque année, notamment grâce à une audition des milieux socioprofessionnels.

18. En ce qui concerne les effets sur la PAC, le Comité réitère les observations déjà formulées dans l'avis d'initiative sur cette question importante, en particulier celle portant sur la difficulté de prévoir un coût effectif de la PAC après l'élargissement, tout en estimant que le coût budgétaire de l'élargissement ne doit pas être considéré comme un facteur de blocage des adhésions.

Même si l'on considère que les premières adhésions n'auront pas lieu avant 2002, et donc après l'échéance du prochain budget communautaire, il apparaît opportun d'accélérer la réforme prévue de la PAC.

En ce qui concerne l'avenir de la PAC, le Comité est en train d'élaborer un avis d'initiative sur les aspects «agricoles» de l'Agenda 2000.

19. S'agissant de la politique structurelle, les transferts de fonds supérieurs à la capacité d'absorption des systèmes économiques et financiers des pays demandeurs pourraient avoir des effets contraires au but recherché, avec de forts arriérés passifs, des augmentations incontrôlées de la demande, une incapacité du système productif à y répondre, des difficultés dans les systèmes de contrôle administratif et la multiplication de fraudes.

Il convient dès lors de concilier la nécessité et l'urgence de fournir aux pays candidats des financements structurels avec une approche progressive en la matière.

En conséquence, la Commission propose de façon opportune que ces financements ne dépassent pas 4 % du PIB.

Modèle socioéconomique et dialogue social

20. Le Comité a déjà souligné à maintes reprises l'importance que revêt, dans l'acquis communautaire, le modèle social européen et la capacité des nouveaux pays qui adhèrent à l'Union de s'y insérer sans l'affaiblir.

Malgré l'insistance du Comité, la Commission n'a pas considéré devoir proposer aux pays candidats, sur la question, un guide analogue à celui relatif au Marché unique, ce qui est en contradiction avec les progrès enregistrés dans les diverses rédactions des Traités de la CE et plus récemment dans le Traité d'Amsterdam, et avec le débat en cours sur la réforme et le développement de l'État social.

Les avis présentés par la Commission dans l'Agenda 2000 ne consacrent que peu de place à l'analyse de ces aspects. Toutefois, le peu qui est dit suscite l'inquiétude, en particulier en ce qui concerne certaines appréciations de caractère général.

21. L'élargissement comportera pour les pays membres de l'Union les risques de caractère général suivants:

- abaissement du niveau des salaires et de la protection sociale;
- flexibilité accrue et non négociée sur le marché du travail;
- difficulté de développement des politiques communautaires (en particulier sur l'égalité, le droit du travail, la coordination des systèmes de sécurité sociale), notamment pour les décisions requérant l'unanimité.

22. En ce qui concerne le dialogue social et les relations tripartites dans les pays candidats, les organisations économiques et sociales, à de nombreuses occasions suscitées par le Comité, ont maintes fois déploré, à quelques exceptions près, de n'avoir pas été suffisamment associées au processus de préadhésion et en particulier à la formulation du Programme national de préparation prévu par le Livre blanc sur le marché intérieur.

Le Comité saisit la présente occasion pour rappeler que la reconnaissance des organisations économiques et sociales et leur participation au processus de décision politique sont des clefs de voûte du modèle de société choisi par l'Union européenne.

23. De l'avis du Comité, les problèmes qui ressortent de l'analyse de la difficulté d'insertion des pays candidats dans le modèle social européen devront être résolus au moment de l'adhésion de deux façons:

- d'une part en définissant les points clés au cours des négociations, lesquels feront l'objet d'un engagement

spécifique dans le cadre de la stratégie renforcée de préadhésion, guidée par un Livre blanc ad hoc établissant des étapes et des priorités;

- d'autre part, du côté de l'UE, en achevant le débat sur l'adaptation de l'État social et en faisant de l'extension du vote à la majorité qualifiée un des aspects centraux de la prochaine CIG.

Le dialogue structurel, tant au niveau ministériel qu'à celui des groupes de travail, devrait être intensifié.

24. Il conviendrait en particulier d'encourager la création de comités économiques et sociaux mixtes entre l'Union et les pays candidats, sur l'exemple de ceux qui existent avec la Hongrie ou la Turquie, pour insérer davantage et de plus en plus rapidement les organisations socioéconomiques dans l'esprit, le travail et les procédures consultatives de la Communauté.

La stratégie renforcée de préadhésion et Phare

25. La Commission propose dans l'Agenda 2000 une stratégie de préadhésion renforcée pour soutenir l'engagement extraordinaire de l'Union et des pays candidats, en concentrant les efforts d'ajustement dans les secteurs décisifs pour permettre aux candidats d'adhérer sans déstabilisation économique et sociale et sans mettre en danger le fonctionnement du marché unique.

Le Comité souhaite que cette stratégie, dont il souligne l'importance, soit mise en œuvre avec détermination, et que l'on procède à un suivi annuel des résultats obtenus dans chaque pays.

26. Pour impliquer et responsabiliser pleinement les administrations des pays candidats, la gestion du programme Phare sera plus décentralisée. Dans le domaine du partenariat pour l'adhésion, il appartiendra aux autorités de chaque pays de réaliser les programmes définis dans l'accord-cadre. En particulier, pour donner à la construction institutionnelle sa pleine efficacité, il sera indispensable d'y associer non seulement les administrations régionales et locales, mais aussi les partenaires sociaux.

Il importe en outre, dans la gestion du programme Phare, de renforcer le rôle des partenaires sociaux. Jusqu'à présent cependant, les programmes de dialogue social n'ont pas été menés de manière satisfaisante à cause de la faiblesse et du manque de clarté de la structure associative des partenaires sociaux, en particulier des employeurs. Il est donc important pour l'avenir que le programme Phare s'attache réellement à promouvoir un partenariat social fort.

27. Enfin, le Comité accueille avec intérêt la proposition de la Commission sur l'organisation d'une conférence de tous les États européens ayant vocation à adhérer et qui sont liés à l'Union par un Accord d'association, parce que cela pourrait être le lieu propice à l'élaboration de positions communes sur des questions très sensibles et urgentes dans le domaine de la PESC, de la justice et de la sécurité intérieure.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Page 2, point 3

Compléter le 2^e tiret comme suit:

«le respect des critères de choix concernant l'ouverture des négociations et leurs lacunes en ce qui concerne la dimension sociale».

Exposé des motifs

Ce passage acquiert ainsi plus de force, car les critères de choix ne constituent pas un grand problème à résoudre. La valeur des critères est expressément reconnue par le Comité au point 6.

Résultat du vote

Voix pour: 38; voix contre: 56; abstentions: 7.

Point 8, première phrase

Supprimer les mots:

«..., qui fait son chemin au Conseil, ...».

Exposé des motifs

Au vu de la progression des travaux au Conseil, cette observation est dépassée.

Si le reste du point 8 doit être maintenu, le texte doit être modifié comme suit:

«Si les négociations devaient dans un premier temps commencer avec un groupe de pays seulement, il conviendrait au moins d'assurer que tous les candidats à l'adhésion soient impliqués dans le processus d'élargissement (par l'intermédiaire de partenariats pour l'adhésion, de rapports annuels de la Commission sur les progrès réalisés, et d'un engagement sur le démarrage de négociations d'adhésion dès que certains progrès spécifiques sont réalisés).»

Exposé des motifs

Le Comité devrait adapter sa position à des attentes plus réalistes pour le sommet de Luxembourg.

Résultat du vote

Voix pour: 43; voix contre: 49; abstentions: 9.

Page 2, point 8

Supprimer ce paragraphe et le remplacer par le texte suivant:

«Selon une autre approche, proposée par certains États membres, les négociations devraient débiter simultanément avec tous les pays candidats à l'adhésion, pour éviter l'apparition d'un sentiment d'exclusion et d'hostilité dans l'opinion publique de ces pays. Il s'agit d'une position que le Comité considère avec intérêt.»

Exposé des motifs

1. Cette formulation reflète avec davantage de précision le sentiment du Conseil.
2. Elle ne laisse pas entendre que les négociations devraient être ouvertes de manière simultanée avec tous les pays candidats, une procédure qui poserait de nouveaux problèmes et pourrait fort bien retarder l'adhésion de tel ou tel pays.

Résultat du vote

Voix pour: 30; voix contre: 55; abstentions: 14.

Point 14

À la dernière ligne, atténuer la formulation comme suit:

«... en tant qu'objectif, la transposition progressive du modèle socioéconomique global de l'Union».

Exposé des motifs

Étant donné le faible niveau de développement de la plupart des candidats à l'adhésion (souligné à juste titre dans l'avis sur l'Agenda 2000), la transposition de l'intégralité du modèle socioéconomique de l'Union au moment de l'adhésion ne constitue pas un objectif réaliste. Des dispositions transitoires souples seront incontournables.

Résultat du vote

Voix pour: 24; voix contre: 52; abstentions: 10.

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: "Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998"»

(98/C 19/28)

Le 3 octobre 1997, le Commissaire Flynn a fait parvenir au Comité la communication de la Commission susmentionnée en exprimant l'assurance de pouvoir compter sur le soutien du Comité.

Avec le rapport conjoint sur l'emploi (1997) – rapport se fondant sur les programmes pluriannuels soumis par les États membres – et le rapport intitulé «L'emploi en Europe (1997)» (doc. COM(97) 479 final), également transmis au Comité, la proposition de lignes directrices constitue une contribution importante au Conseil européen extraordinaire qui se tiendra à Luxembourg les 20 et 21 novembre, ainsi qu'au suivi de ce Conseil, conformément à la nouvelle procédure prévue au chapitre sur l'emploi.

L'Assemblée plénière du Comité réunie le 1^{er} octobre 1997 a décidé, conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 4, et de l'article 19, paragraphe 1, du Règlement intérieur, d'instituer un sous-comité chargé de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu des délais très courts dont dispose le Comité pour apporter des éléments de réflexion au sommet sur l'emploi, le sous-comité a élaboré l'avis en procédure d'urgence, et à la lumière de l'avis déjà adopté le 1^{er} octobre 1997 concernant le Conseil européen sur l'emploi (doc. CES 991/97), lequel a été transmis au Président du Conseil européen.

Le sous-comité a élaboré un projet d'avis le 21 octobre 1997 (rapporteur: M^{me} van den Burg).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté par 123 voix pour, 7 voix contre et 13 abstentions l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité économique et social apprécie les préparatifs auxquels a procédé la Commission, et qui font suite au rapport intitulé «L'emploi en Europe (1997)», ainsi qu'au rapport joint sur l'emploi. Le Comité apprécie également toutes les recherches et statistiques sur lesquelles s'appuie la proposition de lignes directrices sur l'emploi qui sera examinée au sommet européen du mois de novembre sur l'emploi. Il convient de juger ces travaux à la fois par rapport à la contribution qu'ils apportent au succès escompté de ce sommet extraordinaire, en tant que premier effort pour appliquer par anticipation la procédure prévue au chapitre sur l'emploi qui figure dans le nouveau Traité.

1.2. Dans son précédent avis relatif au Conseil européen sur l'emploi (doc. CES 991/97), le Comité a souligné l'importance d'une approche globale comportant un large cadre macroéconomique. Le sommet sur l'emploi devrait être plus qu'une conférence sur les politiques des États membres en matière de marché du travail. Il faut que ce sommet établisse une base solide, orientée vers l'emploi, à intégrer dans la formule de politiques macroéconomiques («macro-economic policy mix») dont les grandes lignes sont présentées avec les orientations économiques générales publiées chaque année en vertu de l'article 103.

1.3. Le Comité prend acte du fait que c'est l'ensemble de la Commission qui a présenté cette proposition de lignes directrices, en privilégiant les politiques de marché

du travail. Le Comité espère que le sommet bénéficiera de contributions d'importance égale en ce qui concerne d'autres politiques, et notamment en ce qui concerne les politiques visant à favoriser la croissance durable et l'investissement, ainsi que les politiques relatives à la fiscalité. Il a été pris bonne note des activités de la Banque européenne d'investissement pour ce qui est de présenter de nouveaux perfectionnements au programme lancé par le Conseil d'Amsterdam, ainsi que du sentiment d'urgence croissante qu'éprouvent le Conseil Écofin et les États membres concernant la présentation de mesures appropriées, notamment en matière fiscale, en vue d'agir positivement sur la situation de l'emploi dans les États membres. Le pacte de coordination de la politique de la croissance et de l'emploi que le Comité souhaite voir conclure lors du sommet devrait couvrir cet éventail plus large d'engagements.

1.3.1. Pour l'élaboration future de lignes directrices en matière d'emploi dans le cadre de la procédure du Traité, il est impératif de faire en sorte que l'on puisse agir sur toutes les politiques concernées. Les domaines à privilégier de façon particulière dans les années à venir ne doivent pas être définis et limités à l'avance. Le Comité recommande vivement que soit donné aux lignes directrices en matière d'emploi un tel contenu, intégré et de portée plus large.

1.4. Prenant acte de l'intention exprimée par M. Juncker de provoquer une fois par semestre une rencontre

à haut niveau de la «troïka» des présidents du Conseil avec les dirigeants des organisations représentant les partenaires sociaux européens, le Comité appelle à nouveau l'attention sur sa demande visant à obtenir que soient coordonnées les contributions de tous les intervenants cités au chapitre sur l'emploi, et visant à la création, pour l'avenir, d'une procédure et d'une structure efficaces de coopération dans le domaine de la politique européenne de l'emploi. Concernant ce point, il conviendrait d'élaborer une proposition en vue du sommet, proposition indiquant ce que serait la marche à suivre. Pour sa part, le Comité économique et social est très désireux d'entreprendre les activités qu'il a proposées dans son précédent avis.

1.5. Le Comité constate avec satisfaction que comme il l'avait recommandé, une réunion conjointe du Conseil Écofin et du Conseil des Affaires sociales est convoquée préalablement au sommet. Ce Conseil conjoint pourrait:

- évaluer la situation actuelle au plan macroéconomique et dans le domaine de l'emploi, et élaborer les grandes lignes des politiques de l'emploi intégrées dans la formule de politiques macroéconomiques («macro-economic policy mix»), en vue de renforcer l'intensité d'emploi de la croissance;
- intégrer les différents types de politiques qui devraient être envisagés lors du sommet;
- mettre au point une méthode permanente et efficace de coopération, notamment pour ce qui est des rôles pouvant être attribués à différents organes consultatifs.

2. Observations particulières

2.1. Dans son précédent avis, le Comité a vivement souhaité que soient fixés des «cibles, des critères de performance, des calendriers praticables et des mécanismes de suivi clairs, assortis de rapports nationaux et d'évaluations» (doc. CES 991/97, paragraphe 2.1.3). Le Comité accueille favorablement les objectifs clairs que la Commission a formulés en matière d'augmentation moyenne du taux d'emploi en Europe et en matière de diminution des niveaux de chômage sur une période de cinq ans. Ces objectifs peuvent être considérés comme une mise en application pratique de l'article 2 du Traité, et ne pourront être atteints qu'à condition que l'UE et les États membres appliquent effectivement les mesures nécessaires en matière de politique de l'emploi et réussissent à maintenir la croissance économique actuelle et prévue à un taux d'approximativement 3 % du PIB par an. Le Comité souligne une fois encore que la réalisation de ces objectifs passe par un engagement, à la fois vis-à-vis de la formule de politiques macroéconomiques («macro-economic policy mix») incitatrice de croissance et vis-à-vis de la mise en œuvre des mesures proposées pour rendre la croissance plus génératrice d'emplois et pour améliorer la participation et la réintégration des demandeurs d'emploi se trouvant dans la position la plus faible sur le marché du travail.

2.2. Le Comité constate que la proposition de lignes directrices ne fixe pas d'objectifs spécifiques adaptés aux situations nationales des États membres. Il est évident que les différents contextes et situations existant au plan national devraient amener à fixer des objectifs

particularisés pour chaque État membre, et à définir une formule appropriée de politiques mettant particulièrement l'accent sur l'adaptation aux besoins propres à l'État membre considéré. Ensemble, ces programmes individualisés pour chaque État membre amèneront à davantage de cohérence et de convergence au sein de l'Union européenne, et devraient déboucher sur la réalisation des objectifs globaux moyens au niveau européen.

2.3. Le Comité accueille avec satisfaction la stratégie adoptée par la Commission, qui consiste à axer les lignes directrices pour l'action des États membres sur quatre directions principales, à savoir:

- l'esprit d'entreprise;
- la capacité d'insertion professionnelle;
- la capacité d'adaptation; et
- l'égalité des chances.

Il faut que ces actions s'intègrent dans une stratégie génératrice à la fois de flexibilité et de sécurité.

Le Comité reconnaît l'importance d'une démarche équilibrée vis-à-vis des changements à réaliser. Sous les quatre rubriques, les principaux défis ont été énoncés d'une manière qui crée un lien entre impératifs économiques et impératifs sociaux. Le Comité souligne la nécessité d'adopter une approche intégrée plutôt que d'aller à la «cueillette» d'éléments disparates de façon sélective et restrictive. Chaque État membre élaborera, de toute évidence, sa propre formule d'objectifs à fixer et de mesures à adopter mais, dans tous les cas, il est impératif de s'attacher à trouver un bon équilibre entre flexibilité et sécurité.

2.4. Le Comité apprécie également la démarche quantifiée qui caractérise plusieurs éléments de la proposition de lignes directrices, démarche consistant à faire référence à des instruments tels que le degré de participation aux activités concernant la formation et le marché du travail. Là aussi, il est indispensable de différencier et de particulariser en fonction de la situation propre à chaque État membre. Cela étant, il convient de trouver, pour le degré de quantification, le juste équilibre entre ambition et réalisme.

2.5. Le Comité prend acte du lien entre le chapitre sur l'esprit d'entreprise et le plan d'action élaboré par la BEI. La BEI doit jouer un rôle important pour ce qui est de stimuler la croissance et l'investissement, en particulier dans le secteur des PME. Le Comité voudrait inviter la BEI à adopter une attitude plus favorable à la prise de risques, et à adopter aussi une démarche qui privilégie davantage les projets susceptibles de renforcer la capacité à générer des emplois et la qualité des emplois, tout en ayant suffisamment égard à la viabilité commerciale de ces projets.

2.6. L'on ne saurait trop insister sur l'importance de l'éducation et de la formation, questions qui relèvent de la ligne d'action sur la capacité d'insertion professionnelle («employabilité»), et sur l'importance de l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre européenne. Tant du point de vue macroéconomique de la compétitivité et de la capacité à innover, que du point

de vue de l'intérêt individuel des travailleurs, il est impératif que les gouvernements, les partenaires sociaux et les autres acteurs socioéconomiques concernés déploient un maximum d'efforts dans ce domaine. Le Comité veut faire écho, en particulier, à l'appel lancé aux partenaires sociaux pour qu'ils concluent des accords (accords-cadres), par exemple sur l'apprentissage et sur les conditions d'apprentissage tout au long de la vie; sur ce point, le Comité observe qu'il est particulièrement important d'associer les entreprises mêmes, et les organisations sectorielles lorsque cela se justifie, ainsi que d'encourager la prise d'engagements à un niveau décentralisé. En même temps, le Comité souligne l'importance de l'innovation et de l'adaptation du système général d'éducation pour ce qui est de relever ces défis. L'on pourrait inviter le Conseil des ministres de l'Éducation à traiter de façon encore plus approfondie les questions de capacité d'insertion professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie.

2.7. Dans le contexte de l'adaptation de l'organisation du travail, il est fait mention des adaptations à apporter aux contrats de travail. Il est souligné à juste titre que, pour amener le marché du travail à davantage de flexibilité, il est impératif de renforcer et d'améliorer la sécurité. Là aussi, il est urgent d'encourager la conclusion d'accords (accords-cadres) équilibrés entre les partenaires sociaux à différents niveaux, ainsi que d'encourager les initiatives de la Commission et des États membres visant à adapter le droit et à innover dans le domaine juridique, notamment en ce qui concerne la situation des travailleurs «hors norme». Le Comité propose que la Commission élabore éventuellement un nouveau programme d'action sociale, dans lequel seraient présentées ses propres initiatives, en utilisant pour ce faire les moyens que lui donne le chapitre social, qui est maintenant intégré dans le nouveau Traité, et il appelle les partenaires sociaux à jouer pleinement leur rôle en la matière.

2.8. Au titre de la ligne d'action sur l'égalité des chances, le lien est établi entre le marché du travail et les impératifs démographiques. Il est évident qu'une amélioration des politiques permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale serait peut-être de nature à donner une importante impulsion à un processus d'augmentation du taux d'emploi et à une avancée dans la lutte contre la discrimination entre hommes et femmes en matière d'emploi. Dans ce contexte, le Comité renvoie une fois encore à son avis d'octobre 1995 sur le temps de travail⁽¹⁾, avis dans lequel il a plaidé en faveur de décisions équilibrées qui aillent dans le sens d'une réduction et d'une réorganisation du temps de travail, et qui encouragent notamment les possibilités de choix

volontaire d'horaires de travail différenciés, en particulier dans les secteurs, dans les emplois et aux niveaux de responsabilité où les longues semaines de travail sont la norme. Une différenciation accrue en ce qui concerne le temps de travail peut, en même temps, être de nature à permettre de concilier plus facilement la vie professionnelle avec la vie familiale, et à faciliter la redistribution de l'emploi et la flexibilité de l'organisation du travail. Il est permis d'attendre des États membres des objectifs plus ambitieux et mieux quantifiés pour ce qui est des conditions liées à cette quatrième ligne d'action, comme, par exemple, le développement des services de qualité en matière de garde des enfants. Enfin, il est essentiel d'encourager la différenciation des choix éducatifs pour les femmes afin d'améliorer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

2.9. *Fiscalité*

Dans le précédent avis du Comité, il a été accordé une grande importance au rôle de la fiscalité en tant qu'instrument de stimulation de l'emploi et de réduction du chômage. L'on trouve dans le rapport conjoint plusieurs exemples de mesures fiscales adoptées par les États membres, et notamment de mesures favorisant l'embauche de chômeurs faiblement qualifiés; ce rapport donne aussi des exemples de mesures permettant d'utiliser les prestations sociales afin de créer des emplois «supplémentaires» pour ces mêmes catégories de demandeurs d'emploi. Le Comité voudrait inviter instamment les participants au sommet à mettre en train des travaux d'évaluation et d'appréciation de telles mesures, par exemple en créant un groupe d'experts, et à proposer rapidement des propositions visant à l'adoption d'une démarche plus structurée dont l'objet serait de réduire les coûts indirects de main-d'œuvre et d'augmenter l'intensité d'emploi de la croissance.

2.10. *Politique d'investissement*

2.10.1. Le Comité souligne l'importance d'encourager les investissements dans l'UE. Le Sommet devrait inviter les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires à cet égard. Un tel appel ne peut que renforcer les bases de l'économie et la confiance, qui sont indispensables à la création d'emplois.

2.10.2. Le Comité a souligné l'importance du rôle de la BEI, et attend avec intérêt la présentation du programme de la BEI, que l'on appelle le programme d'action spécial d'Amsterdam. Le Comité recommande que la Banque associe à la définition et à l'évaluation de critères quantitatifs et qualitatifs applicables en matière d'investissements générateurs d'emplois les partenaires sociaux et les autres organisations et experts concernés exerçant leur activité dans le domaine du marché du travail. Le Comité demande à être consulté sur les futurs travaux dans ce domaine.

⁽¹⁾ JO C 18 du 22. 1. 1996.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

**Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée
“Agenda 2000”»**

(98/C 19/29)

Par lettre en date du 17 juillet 1997, la Commission européenne a demandé l'avis du Comité économique et social sur la Communication intitulée «Agenda 2000 — Pour une Union plus forte et plus large — Le défi de l'élargissement».

Lors de sa réunion du 10 juillet 1997, l'assemblée plénière a décidé, conformément aux dispositions de l'article 19, 1^{er} alinéa, de son Règlement intérieur, de constituer un sous-comité pour préparer les travaux en la matière.

Le sous-comité a élaboré un projet d'avis le 24 octobre 1997 (corapporteurs: MM. Vasco Cal et Moreland).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté par 128 voix pour, 18 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Les propositions de la Commission

1.1. L'ensemble de documents présenté par la Commission sous le titre de «Agenda 2000» répond à l'invitation du Conseil européen et inclut les perspectives financières pour la prochaine période de 2000 à 2006, les avis sur les demandes d'adhésion présentées par les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les grandes lignes des propositions qui seront développées ultérieurement sur la politique agricole commune, la cohésion économique et sociale et les différentes politiques internes. Cette approche globale des aspects essentiels pour l'avenir de la construction communautaire permet à toutes les instances communautaires d'analyser les défis auxquels est confrontée l'Union européenne et de prendre les décisions qui s'imposent afin de réunir les conditions nécessaires pour relever ces défis.

1.2. Dans son approche, la Commission a été conditionnée par le mandat qui lui a été donné, par les restrictions budgétaires en vigueur dans l'Union européenne et par la révision du Traité adoptée à Amsterdam. Cette révision n'a pas eu l'étendue nécessaire en ce qui concerne les réformes institutionnelles internes exigées pour adapter le processus de décision communautaire à une Union beaucoup plus vaste que l'actuelle. C'est pourquoi la Commission propose la tenue d'une Conférence intergouvernementale supplémentaire en 2000, avec pour objectif, précisément, d'adapter le fonctionnement institutionnel au futur élargissement.

1.3. En ce qui concerne la stratégie de préadhésion, la Commission propose de la renforcer dès à présent et de créer un nouvel instrument: le Partenariat pour l'adhésion. Ce nouvel instrument permettra une approche bilatérale des différents volets que comporte la préparation des pays candidats à l'adhésion ainsi qu'une gestion intégrée, programmée pluriannuellement et cohérente des moyens mis à la disposition des États candidats à l'adhésion dans le cadre des nouvelles perspectives financières.

1.4. Pour faire face aux besoins d'aide tels qu'ils ont été estimés pour la préadhésion, la Commission propose d'ajouter aux crédits mobilisés actuellement, principalement dans le cadre du programme Phare, d'autres

moyens provenant des fonds communautaires (agricole et structurels) de façon à atteindre le montant annuel de 3 milliards d'euros pour toute la période concernée.

1.5. En ce qui concerne la période postadhésion, la Commission part de l'hypothèse qu'une première série d'États entrera en 2002-2003 et inclut dans les perspectives financières les montants auxquels accéderont les nouveaux États membres, dans une mesure croissante, jusqu'à un total de quelque 15,7 milliards d'euros en 2006.

1.6. S'agissant de la politique agricole commune et de la cohésion économique et sociale, la Commission a inclus les montants respectifs dans les perspectives financières, en partant du principe que la réforme de la PAC sera approfondie et que l'UE anticipera les effets du prochain cycle de négociation au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, que les Fonds structurels seront appliqués avec une plus grande concentration que par le passé, ce qui conduira au transfert vers les nouveaux États membres de 38 milliards d'euros supplémentaires des Fonds structurels pour toute la période, qui viendront s'ajouter aux 7 milliards octroyés au titre de la préadhésion.

2. Observations générales

2.1. L'objectif du présent avis du CES n'est pas d'analyser en détail les politiques et les mesures concrètes que la Commission propose en ce qui concerne la PAC, la cohésion économique et sociale, les politiques internes et l'élargissement. Ces aspects feront l'objet d'un avis complémentaire plus détaillé que le sous-comité préparera et qui tiendra compte des avis et des rapports d'information des différentes sections concernées. Le présent avis est destiné au Sommet de Luxembourg, où sera prise la décision d'ouvrir les négociations avec ceux des États candidats qui auront rempli aux yeux du Conseil européen les conditions nécessaires. Des observations sont également formulées dans le présent avis en ce qui concerne le cadre financier proposé pour la période 2000-2006. Le Comité étudiera ultérieurement la proposition d'accord financier interinstitutionnel lorsque la Commission le présentera.

2.2. Compte tenu des contraintes existantes et de l'étendue des défis à relever par la politique communautaire, l'ensemble de propositions présenté par la Commission constitue une base concrète et détaillée qui doit permettre un débat sur le futur de l'Union et la mise en place des conditions nécessaires aux décisions qui s'imposent. Le Comité se félicite des références faites au développement durable dans l'Agenda 2000 et formule le souhait qu'il en soit tenu compte de manière plus ferme et plus volontaire dans l'ensemble des politiques communautaires.

2.3. Lorsqu'a été approuvée la première série de perspectives financières, les facteurs à considérer étaient le projet de création du marché intérieur et l'Acte unique, qui a donné une nouvelle dimension à la cohésion économique et sociale. Lors de l'adoption du second cadre financier, les éléments à considérer étaient le projet d'Union économique et monétaire et la révision du Traité signée à Maastricht. Pour le troisième cadre financier, les facteurs à prendre en considération sont le projet d'élargissement de l'Union européenne par l'adhésion progressive des pays candidats et la révision du Traité approuvée à Amsterdam.

2.4. Toutefois, le Comité estime que, dans ses perspectives financières, la Commission aurait dû tenir compte de manière plus approfondie et plus complète de l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM ainsi que des effets sur l'emploi de ces nouveaux défis. Si la situation évolue conformément aux perspectives présentées par la Commission, dans les premières années du siècle prochain coexisteront en Europe des pays participant à la monnaie unique, des États membres n'y participant pas, de nouveaux États membres, auxquels s'appliqueront différentes périodes de transition, des pays candidats participant à des négociations en vue de l'adhésion, et des pays participant au «partenariat pour l'adhésion» et à la Conférence européenne qui restent à créer.

3. Contexte et défis du processus d'intégration communautaire

3.1. L'Union européenne, pour se renforcer dans ce nouveau contexte, compte tenu de la nécessité d'une plus grande identification du citoyen européen aux défis de l'approfondissement et de l'élargissement, doit rester fidèle à ses principes et continuer à approfondir son processus d'intégration économique et sociale. La nouvelle phase du développement de l'Union européenne ne peut réussir si elle se traduit dans des mesures qui remettent en question les acquis des différentes politiques communautaires.

3.2. Pour ce qui est de la politique agricole commune, la proposition de la Commission vise à approfondir la réforme entamée en 1992 et entend anticiper les prochaines négociations dans le cadre de l'OMC. La diminution des prix sera en partie compensée par

l'augmentation des aides au rendement et par la création d'un instrument de développement rural horizontal distinct de celui pratiqué par les Fonds structurels actuels. Cette proposition sera analysée de façon plus détaillée dans l'avis du Comité consacré à ce sujet.

3.3. Pour ce qui est de la cohésion économique et sociale, les propositions de la Commission ont suscité auprès des bénéficiaires actuels la crainte que la diminution du volume des transferts et de la solidarité entre les membres actuels ne puisse remettre en cause les résultats déjà atteints dans le rattrapage de leur retard économique par rapport aux pays et régions les plus développés de l'UE. Dès lors, avant d'accepter les orientations proposées par la Commission, le Comité souhaiterait être assuré que celles-ci ne remettront pas en cause les progrès de la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne. Le Comité analysera ces propositions de manière plus détaillée dans un avis séparé.

3.4. La question de l'emploi revêt une importance décisive dans le contexte actuel. Le CES s'est prononcé à diverses occasions sur la nécessité d'accorder aux problèmes de l'emploi et du renforcement de la compétitivité la priorité que les citoyens de l'Union réclament. Le renforcement de la compétitivité de l'Union européenne, que ce soit dans sa composition actuelle ou dans sa composition future, est nécessaire pour permettre une évolution positive de l'emploi ainsi qu'un développement durable. Ces questions sont abordées dans le récent avis du CES destiné au Sommet européen sur l'emploi.

3.5. Un élargissement de l'Union avec l'ampleur que l'on prévoit maintenant est un défi énorme dans la mesure où il s'adresse à des pays avec des niveaux de développement économique de loin inférieurs à ceux des membres actuels. Quoique la Commission mentionne fréquemment que le produit intérieur brut par habitant de l'ensemble des pays candidats correspond à 32 % environ de la moyenne communautaire, le fait est que cet indicateur est calculé en termes de «parités de pouvoir d'achat» et sert uniquement à comparer les niveaux de vie. Pour évaluer plus correctement les problèmes économiques et sociaux posés par l'élargissement, l'indicateur doit être calculé en termes de «taux de change». Ainsi, selon Eurostat, le PIB de l'ensemble des pays candidats représente moins de 4 % du PIB communautaire et la moyenne du PIB par habitant correspond à environ 13 % de la moyenne communautaire, ce qui montre bien l'ampleur des progrès qui sont encore nécessaires pour renforcer leur compétitivité et leur insertion dans le marché intérieur.

3.6. L'élargissement du marché intérieur sans contrôles aux frontières internes constitue une question clef dans le processus de négociation. Les disparités en termes de niveau de développement et de protection sociale entre les pays candidats et les membres actuels sont telles qu'une phase intermédiaire se justifiera toujours en termes d'intégration économique — en appliquant l'Union douanière, en renforçant les mécanismes de solidarité et en définissant des limitations à la liberté de circulation des personnes, des produits agricoles — et d'application des normes environnementales et sociales. L'utilisation des aides financières de l'UE devrait être intensifiée dans les pays candidats lors de la phase de préadhésion afin de contribuer à créer de l'emploi et à le stabiliser. La Commission devrait préparer un Livre blanc sur la situation et les politiques sociales des pays candidats, afin de tenir dûment compte de la question de la dimension sociale, et ce dès la phase de préadhésion.

3.7. La Commission reconnaît les difficultés que les économies des États candidats devront traverser pour pouvoir adhérer au marché intérieur et se développer dans ce contexte. Cependant, les avis sur chacun des pays vérifient les conditions nécessaires à l'application de l'acquis communautaire mais ne développent pas suffisamment les questions posées par le processus de transition économique dans lesquels ces pays se trouvent et qui ont des exigences différentes de celles posées par le processus de rattrapage économique des régions les plus en retard de l'UE actuelle. Dès lors, il serait plus sensé de définir la capacité d'absorption des économies de ces différents pays en fonction non seulement de leur produit national brut, mais également de leur formation brute de capital fixe, de manière à stimuler l'investissement, en tenant compte notamment de leurs besoins en capital humain.

3.8. En ce qui concerne les ressources, la proposition de la Commission de maintenir le pourcentage actuel de 1,27 % du PIB, défini à Édimbourg pour les 12 États membres, comme plafond pour les paiements permettra d'accumuler pour toute la période quelque 67 milliards d'euros supplémentaires, pour autant que se vérifie le taux de croissance économique prévu. Le budget communautaire passerait ainsi de 98 milliards d'euros en 1999 à 115 milliards d'euros en 2006 (crédits d'engagements). Quoique cette augmentation puisse être considérée comme insuffisante face à l'ampleur des défis que l'Union européenne devra relever au début du siècle prochain, le Comité souscrit à la proposition de la Commission de conserver le plafond actuel, car il estime qu'une majorité d'États membres le souhaiteront, eu égard aux pressions que subissent les budgets nationaux.

4. Les défis de l'élargissement et les perspectives financières

4.1. Dans son avis sur l'élargissement⁽¹⁾, le Comité recommande que les négociations soient ouvertes avec

tous les États candidats au même moment, dans la mesure où cela donnerait un signal fort d'encouragement au processus d'élargissement et permettrait un suivi plus efficace des progrès de chaque candidat, en termes d'application de l'acquis communautaire, d'augmentation de sa compétitivité dans le marché intérieur et de consolidation de la démocratie.

4.2. Les pays candidats pourront devenir membres à mesure que s'achèveront les négociations, sans devoir attendre la conclusion des négociations avec les autres. Les critères d'admission doivent être aussi objectifs que possible. Ils doivent se fonder non seulement sur la capacité de l'UE d'absorber les nouveaux États membres, mais également sur la capacité de ceux-ci à respecter les principes de base inhérents à l'état d'intégration dans lequel l'UE se trouve, lequel est différent de ceux qui existaient au moment des élargissements précédents.

4.3. La conférence européenne proposée par la Commission pour arrêter des actions communes dans les domaines de politique extérieure et de lutte contre la drogue et la criminalité doit être instituée dès le début des négociations et inclure tous les pays qui ont introduit une demande d'adhésion. Elle devrait également permettre un dialogue approfondi sur les orientations générales du programme *Phare*, ainsi que sur celles applicables aux autres ressources mises à la disposition des pays candidats, de manière à mieux coordonner ces interventions et à mieux les faire correspondre aux besoins des pays candidats.

4.3.1. Les partenariats pour l'adhésion, qui constitueront l'instrument pour approfondir les relations entre l'UE et chaque pays candidat, doivent être renforcés et approfondis afin de mieux couvrir toutes les zones clés d'application des critères pour l'ouverture des négociations, sans se limiter aux questions liées à l'acquis communautaire.

4.4. Compte tenu des incertitudes quant aux dates probables d'adhésion des différents États et quant à leur évolution respective dans l'application et le respect de l'acquis communautaire, la Commission devrait préparer un éventail restreint de perspectives financières fondées sur des hypothèses différentes concernant la date de l'adhésion. Cela éviterait l'incertitude et la nécessité, en vue du débat ultérieur, de prendre en compte maintenant plus d'une hypothèse en ce qui concerne la variable la plus critique durant la période couverte par le prochain cadre financier.

4.4.1. Il sera alors possible de concentrer les efforts d'aide préadhésion sur la restructuration économique des pays candidats, dans le cadre du partenariat proposé, en réalisant entre-temps la Conférence intergouvernementale pour adapter le Traité et en tenant compte, par ailleurs, des problèmes existant au niveau des contributions des États membres actuels qui bénéficient dans une mesure relativement moindre des transferts communautaires.

⁽¹⁾ Avis sur «L'élargissement de l'Union européenne» adopté le 29 octobre 1997.

4.4.2. En ce qui concerne ce dernier aspect des coûts et bénéfiques pour les différents États membres, si le Comité partage avec la Commission le point de vue selon lequel les bénéfiques et les avantages que chaque pays tire de sa participation au processus d'intégration ne peuvent se limiter à l'analyse des flux financiers respectifs de et vers le budget communautaire, il estime néanmoins nécessaire d'ouvrir un large débat sur ces questions, étant donné l'importance que les critères de convergence ont conférée aux aspects budgétaires. Dans le cadre de cette révision des perspectives financières, la Commission ne propose pas de modifier le système des ressources propres, parce que cela impliquerait une unanimité et éventuellement une ratification parlementaire dans certains États membres, mais elle n'en considère pas moins important de créer les conditions nécessaires à un large consensus autour des grandes lignes proposées.

4.4.3. En ce qui concerne les coûts, les décisions d'Édimbourg ont entraîné une plus grande équité, dans la mesure où les contributions au budget communautaire sont devenues de plus en plus proportionnelles à la richesse nationale respective. Toutefois, la situation est plus complexe pour ce qui est des bénéfiques. Les dépenses liées à la cohésion économique et sociale bénéficient aux pays et aux régions qui en ont le plus besoin, mais celles pour les politiques internes n'ont pas la même distribution et ont un impact négatif du point de vue de la cohésion. Surtout, les dépenses liées à la politique agricole commune favorisent relativement plus les pays qui l'appliquent depuis plus longtemps et où l'aide par habitant est plus élevée, même si la réforme de 1992 a eu pour effet de rééquilibrer et de corriger cette situation.

4.4.4. Les distorsions qui apparaissent ensuite, lors de la présentation de calculs sur le solde net des contributions de et vers le budget communautaire, ne dépendent pas tant du volume des ressources (contributions des États membres) que du poids relatif des différents postes des dépenses communautaires. À cet égard, le poids des dépenses agricoles est encore majoritaire (environ 50 % du total), alors que les dépenses relatives aux politiques structurelles ne représentent qu'un tiers du total.

4.4.5. Au-delà de ces aspects purement comptables, il convient de garder présent à l'esprit que les pays les plus développés de l'Union européenne sont aussi ceux qui bénéficient le plus sur le plan économique et commercial du processus d'intégration économique, de l'instauration d'un marché intérieur et des autres politiques internes. C'est pour cette raison que les actions structurelles ont été renforcées par le passé, ce qui a permis aux pays les moins développés de l'UE de connaître un taux de croissance économique supérieur à la moyenne communautaire. De même, en ce qui concerne l'élargissement, les études disponibles mon-

trrent que ce seront les pays les plus proches et les plus développés qui en tireront le plus de bénéfiques sur le plan économique et commercial. Ces considérations ne doivent pas nous faire oublier que les motivations principales en faveur de l'élargissement sont d'ordre politique et non économique.

4.4.6. La solidarité est un principe de la cohésion économique et sociale et les perspectives financières pour les quinze devraient poursuivre l'effort de solidarité vis-à-vis des pays et des régions qui en ont le plus besoin, de façon à leur permettre de consolider les progrès déjà réalisés et d'affronter dans de meilleures conditions les efforts supplémentaires qui seront exigés par la troisième phase de l'UEM, dans la mesure où le nouveau cadre de concurrence sera plus exigeant. Cependant, dans la proposition de la Commission qui fait partie de l'Agenda 2000, le seul poste qui diminuerait pour les États membres actuels durant la période serait celui relatif à la cohésion économique et sociale (moins 10,1 milliards d'écus au total pour la période, par rapport à la situation de 1999). De surcroît, la proposition de la Commission visant à maintenir les dépenses du Fonds de cohésion à 2,9 milliards d'écus (aux prix de 1997) est incohérente, notamment du fait qu'il n'est pas encore possible de déterminer quels pays répondront au critère du PNB au début et à mi-chemin de la période de six ans.

4.4.7. La Commission devrait entreprendre une analyse des perspectives financières pour les États membres actuels en tenant compte des effets de ces questions sur les différents États membres et des transferts provenant des Fonds structurels. Cela fournira une base solide pour discuter de l'avenir du budget communautaire. De toute évidence, il est primordial que le budget communautaire tienne dûment compte du soutien nécessaire aux pays et aux régions les moins favorisés pour qu'ils puissent faire face à la troisième phase de l'UEM et des objectifs de la cohésion économique et sociale, afin que les disparités économiques puissent être réduites et, à terme, éliminées.

4.5. Il est nécessaire de trouver un équilibre, ce qui n'est pas toujours facile, entre le principe de solidarité communautaire, la discipline et les restrictions budgétaires et les coûts et avantages sociaux et politiques qu'implique l'élargissement de l'Union européenne. Cette décision politique incombe par sa nature au Conseil européen. Le Comité demande que le Conseil, sur la base des propositions de la Commission, mène à bien un exercice d'ambition politique renouant avec la construction d'une Union européenne qui est devenue plus solide, plus intégrée et plus solidaire au cours des

quinze dernières années, et qu'un grand nombre de ses citoyens ont perçu comme un projet commun d'avenir

et non comme une défense à outrance et à court terme d'intérêts nationaux.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

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

Paragraphe 4.4.1

Remanier comme suit le début de ce paragraphe :

«4.4.1. En ce qui concerne ce dernier aspect des coûts et bénéfices pour les différents États membres, le Comité convient qu'il est raisonnable que la balance entre les ressources qu'un État membre reçoit du budget communautaire et les contributions qu'il y apporte soit proportionnelle à la prospérité relative de ce pays. Si le Comité partage avec la Commission ...».

Exposé des motifs

L'amendement proposé vise à ce que le Comité remette au centre du débat sur la «contribution nette» le principe de proportionnalité, universellement admis dans l'UE. Dans cette discussion, il ne faut pas raisonner en termes de soldes nets absolus par État membre mais veiller plutôt à ce que les revenus tirés du budget communautaire par un pays et sa contribution à celui-ci soient, globalement, en rapport avec son degré de bien-être.

Résultat du vote

Voix pour: 41; voix contre: 105; abstentions: 18.

Avis du Comité économique et social sur le «Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les mesures communautaires affectant le tourisme (1995/1996)»

(98/C 19/30)

Le 8 juillet 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis (supplément d'avis) concernant le rapport susmentionné.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 octobre 1997 (rapporteur: M. Lustenhouwer).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté par 52 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social a pris connaissance avec intérêt du rapport de la Commission sur les mesures affectant le tourisme qui ont été prises au niveau européen pendant la période 1995/1996. Le Comité prend également note du fait que, outre ce rapport, la Commission a publié un document de travail séparé⁽¹⁾ sur les diverses actions qui ont été menées durant la même période dans le cadre de la politique spécifique de la Commission en matière de tourisme. Compte tenu de ses observations au sujet du Livre vert sur le tourisme⁽²⁾ et de la proposition de la Commission pour un programme pluriannuel en faveur du tourisme («Philoxenia»)⁽³⁾, le Comité se limitera, dans ce supplément d'avis, à quelques commentaires principaux, à caractère plus essentiel.

1.2. Le rapport de la Commission concernant les mesures communautaires affectant le tourisme démontre une fois de plus que, dans bien des domaines, la politique de l'Union européenne touche au secteur touristique. Il s'agit là en partie d'une conséquence logique du fait que ce que l'on a coutume d'appeler le secteur du tourisme recouvre, dans la pratique, une multiplicité d'entreprises appartenant à de nombreux secteurs économiques et dispersées à travers toute l'Europe. Le secteur touristique se caractérise en effet par la diversité de ses entreprises.

1.3. Le Comité se félicite de la publication, par la Commission, de ce rapport, qui fait apparaître, à travers bon nombre d'actions, la préoccupation de l'UE à l'égard des entreprises du secteur touristique ainsi que des personnes qu'elles emploient. En effet, l'activité communautaire dans ce secteur pourrait apparaître comme très restreinte si l'on se cantonne aux actions menées dans le cadre de la politique spécifique, qui n'ont qu'une portée très modeste.

1.4. Toutefois, le Comité constate que le rapport demeure assez général. Selon le Comité, la Commission devrait tenter, non seulement dans le document de travail susmentionné mais également dans ce rapport, dont le statut juridique est plus important et qui est diffusé à plus grande échelle, de préciser les moyens financiers dont bénéficierait directement le secteur touristique. De même, le Comité encourage la Commission à essayer de mesurer plus en détail les effets des différentes actions en termes de croissance de l'emploi dans le secteur ou d'amélioration de la qualité du produit touristique. De telles analyses d'impact facilitent en effet les choix qui guideront la poursuite, voire le renforcement de la politique dans ce domaine.

2. La politique touristique par rapport aux politiques environnementale et des consommateurs

2.1. Ainsi qu'il ressort des conclusions d'avis émis précédemment par le Comité en matière de tourisme, la dimension économique de ce secteur se mesure à l'échelle du globe. Malgré le développement positif soutenu de l'industrie du tourisme, y compris en termes d'emploi, la part de marché reste toujours sous pression. Les chiffres fournis par la Commission, mais également par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'OCDE font apparaître que les destinations concurrentielles en dehors de l'Europe tiennent une place nettement accrue ces dernières années et que les prévisions pour les années à venir vont dans le même sens.

⁽¹⁾ Les mesures communautaires affectant le tourisme, document de travail des services de la Commission, Bruxelles, 11. 7. 1997, SEC(97) 1419.

⁽²⁾ Comité économique et social, Avis sur le rôle de l'UE en matière de tourisme — Livre vert de la Commission (doc. COM(95) 97 final), — JO C 301 du 13. 11. 1995.

⁽³⁾ Comité économique et social, Avis sur le premier programme pluriannuel en faveur du tourisme européen (1997-2000) — Philoxenia (doc. COM(96) 168 final), JO C 30 du 30. 1. 1997.

2.2. Bien que les entreprises elles-mêmes déterminent en définitive l'attrait du produit touristique, la nature même du produit conduit les autorités, tant locales que nationales, mais également, dans une mesure croissante, les autorités communautaires, à jouer un rôle important pour conserver l'attrait touristique exercé par l'Europe.

2.3. En effet, le produit touristique comporte un aspect qualitatif qui ne se limite pas au moyen de transport (avion, train, etc.) ou à l'hôtel, mais s'étend également à la qualité de l'environnement dans lequel ce produit est offert. Ce sont précisément ces aspects-là qui peuvent en l'occurrence être largement influencés par la politique des pouvoirs publics. Pensons par exemple à des aspects tels que la facilité d'accès, la sécurité et la qualité de la vie au sens large (pollution!).

2.4. Aussi, le Comité estime-t-il qu'il est d'une importance vitale pour l'industrie touristique européenne de trouver un équilibre entre les objectifs communautaires tels que la croissance durable, la cohésion etc., et l'objectif de promotion du secteur touristique pour des raisons de continuité et d'emploi.

2.5. Les autorités ne sont pas les seules à bénéficier de la recherche de cet équilibre; le secteur tire lui aussi profit des préoccupations telles que la protection de l'environnement et l'amélioration de l'accessibilité. Le Comité estime que la politique environnementale européenne doit davantage prendre en compte les problèmes rencontrés dans le domaine du tourisme. L'UE devra redoubler d'efforts afin d'équilibrer, plus encore que ce n'est le cas actuellement, la politique environnementale et la promotion de l'esprit d'entreprise dans le secteur touristique. Le Comité fait remarquer que ces efforts doivent être basés à la fois sur les possibilités qui s'offrent concrètement aux entreprises touristiques et sur les objectifs et/ou mesures jugé(e)s souhaitables du point de vue de l'environnement. Il a été démontré par le passé que des normes ou des standards fixés uniquement d'un point de vue environnemental sont parfois totalement inapplicables par l'industrie, pour diverses raisons (techniques et/ou commerciales). Dans les programmes de l'UE visant à promouvoir le secteur touristique dans des «pays tiers», il faudra veiller au respect des normes européennes de protection de l'environnement.

2.6. Comme indiqué dans le rapport de la Commission, c'est à juste titre que la politique de l'UE a été formulée à partir de plusieurs objectifs. L'un d'entre eux est bien entendu l'encouragement d'un environnement favorable aux entreprises du tourisme, la protection de l'environnement ayant quant à elle déjà été abordée auparavant. Mais la position du touriste consommateur est elle aussi prise en compte avec raison dans la politique européenne. L'UE peut également contribuer à l'instauration de conditions générales définissant un

cadre sûr et certain pour le touriste consommateur sans pour autant alourdir les charges administratives qui pèsent sur les entrepreneurs du secteur touristique. Contrairement à d'autres «produits», dans le tourisme, c'est toujours le consommateur qui va vers le produit et non l'inverse. Dans cette optique, le consommateur doit être fixé en ce qui concerne sa position juridique, en particulier lorsqu'il s'agit de destinations en dehors de son propre pays. Le budget du consommateur sera davantage assuré après l'introduction de l'Euro.

3. Emploi et tourisme

3.1. Comme indiqué précédemment, l'apport du secteur touristique à la création d'emplois est énorme et ne cesse d'augmenter. Environ 6 % de la population active, c'est-à-dire 9 millions de personnes occupent un emploi dans ce secteur. Ce pourcentage devrait atteindre 9 % en l'an 2010⁽¹⁾. Au Royaume-Uni, on prévoit qu'en l'an 2000, le tourisme sera le secteur économique principal. D'où la nécessité, au vu de la situation toujours aussi préoccupante du marché de l'emploi dans l'Union européenne, d'accorder une attention toute particulière à l'évolution de l'emploi dans le secteur touristique et des loisirs. Le Comité estime que chaque mesure touchant le marché du travail, la formation et l'encouragement aux investissements créateurs d'emplois doit accorder une attention particulière à l'impact des activités sur l'industrie du tourisme. En effet, la croissance devrait se poursuivre dans ce domaine, pour autant que l'on satisfasse à certaines conditions mises en avant par le Comité dans les avis précédemment cités, et la croissance économique se traduit en l'occurrence directement par des créations d'emplois. Le secteur touristique est un important pourvoyeur d'emplois et le restera dans de nombreux types d'activités, même après l'introduction et l'utilisation de nouvelles technologies, à condition que des mesures soient prises à tous les niveaux pour favoriser la compétitivité. Le Comité fait observer à cet égard que les récentes tendances à la concentration peuvent entraîner, dans ce secteur, des changements importants qui doivent être examinés de façon critique dans le cadre de la politique de concurrence.

3.2. Le Comité se réjouit de l'initiative prise par la présidence luxembourgeoise et la Commission d'organiser une conférence au début du mois de novembre 1997, qui aura pour thème le tourisme et l'emploi. Le Comité espère que cette conférence débouchera sur des recommandations concrètes à l'attention des États membres et de l'Union elle-même, ayant comme objectif d'augmenter et de revaloriser les emplois dans l'industrie touristique

⁽¹⁾ World Travel and Tourism Council (WTTC), Travel and Tourism — Jobs for the millenium (Voyages et Tourisme — Emplois pour le millénaire), Londres, 1997.

et de dégager une perspective de continuité pour ce secteur. C'est parce que le secteur touristique est, en termes d'emploi, un des rares secteurs de croissance de l'Union que le Comité espère voir les recommandations de cette conférence servir de point de départ pour le sommet européen extraordinaire sur l'emploi en Europe. Dans les discussions sur l'emploi en termes d'aménagements du marché du travail, de flexibilité et de formes de travail atypiques, l'expérience acquise dans le secteur touristique (l'échange de meilleures pratiques au sens de l'article 5 du nouveau titre sur l'emploi du projet de Traité d'Amsterdam) peut servir d'exemple pour d'autres secteurs où cette évolution se fait jour.

3.3. Le Comité estime également que les récentes recommandations de l'Organisation mondiale du tourisme doivent recevoir l'attention requise lors de la Conférence et qu'elles peuvent être mises en œuvre. Dans la Déclaration de Madrid sur le développement des ressources humaines dans le tourisme⁽¹⁾, l'OMT invitait entre autres à:

- engager tous les acteurs à accorder la plus grande priorité au développement des ressources humaines;
- préconiser de nouveaux paradigmes prenant en compte l'enseignement touristique général et les formations spécialisées qui répondent le mieux à un environnement en mutation;
- reconnaître le rôle fondamental de l'éducation et de la formation dans le développement des métiers du tourisme;
- envisager la mise en place de normes, d'une certification et d'un agrément universel afin de renforcer les programmes existants et de guider la création de nouveaux systèmes d'éducation et de formation;
- recommander l'intégration de nouvelles technologies et de nouveaux systèmes d'information dans l'éducation et la formation touristique;
- reconnaître l'importance que revêtent la qualité et le professionnalisme en tant que facteurs essentiels non seulement dans l'éducation mais également dans la prestation des services.

3.4. Compte tenu du fait que les entreprises du secteur, essentiellement de petite et moyenne dimension, sont de grandes pourvoyeuses d'emplois, un débat approfondi devra s'engager, durant la conférence, au sujet des possibilités de réduction des coûts du travail. Les impôts sur le travail et les cotisations sociales ont encore souvent pour effet d'accroître excessivement la

charge finale qui pèse sur l'employeur et qui le dissuade de recruter du personnel nouveau. Par conséquent, l'écart entre l'ensemble des charges patronales et le salaire net des employés devra être considérablement réduit sans toutefois toucher aux salaires nets ni menacer le financement des systèmes de sécurité sociale. Les mesures éventuelles ne peuvent toutefois pas concerner des secteurs particuliers. Une telle approche, conjuguée à une amélioration des conditions de travail, contribuera également à réduire le phénomène du travail au noir qui, dans certaines régions de l'Union, s'accompagne de plus en plus de l'utilisation de travailleurs de pays tiers en situation de séjour illégal dans l'Union. De plus, il faudra également permettre à l'avenir aux États membres de proroger le taux réduit de TVA applicable aux nuitées et aux approvisionnements dans le domaine de la restauration (nourriture).

4. Conclusion

4.1. Le Comité, dans des avis précédents⁽²⁾, s'est déjà déclaré partisan, à la majorité, de l'insertion dans le Traité UE d'un article séparé relatif au tourisme. Le Comité prend acte que le Traité d'Amsterdam n'a pas abouti à l'insertion d'une telle disposition. Le Comité regrette qu'à sa connaissance, durant la Conférence intergouvernementale préliminaire au Traité d'Amsterdam, l'on n'ait pour ainsi dire pas donné suite, sur le plan du contenu, à ce souhait émis non seulement par le Comité mais également par le Parlement européen⁽³⁾.

4.2. Le Comité regrette également de devoir constater que, plus d'un an après la présentation par la Commission de la proposition de programme pluriannuel en faveur du tourisme «Philoxenia», le Conseil ne soit pas encore parvenu à un accord à cet égard. Le Comité se réjouit en tout cas du fait que le Parlement européen ait dégagé 4 millions d'euros dans son budget 1997 en faveur du tourisme et l'invite, dans les années à venir, à reconduire cette enveloppe au titre de la politique touristique. Le Comité estime que le Conseil ne peut continuer à ignorer les souhaits du Comité et du Parlement vis-à-vis d'une politique

⁽¹⁾ Conférence de l'OMT «Le capital humain dans l'industrie du tourisme du 21^e siècle», Madrid, 21-23. 1. 1996.

⁽²⁾ Comité économique et social, Avis sur le rôle de l'UE en matière de tourisme — Livre vert de la Commission (doc. COM(95) 97 final), — JO C 301 du 13. 11. 1995; Comité économique et social, Avis sur le premier programme pluriannuel en faveur du tourisme européen (1997-2000) — Philoxenia (doc. COM(96) 168 final), JO C 30 du 30. 1. 1997.

⁽³⁾ Voir plus récemment: Résolution sur le tourisme, Parlement européen, 12. 6. 1997, PE 260.312.

communautaire à part entière en matière de tourisme ⁽¹⁾. Dès lors, le Comité accueille favorablement l'annonce faite par le Président en exercice du Conseil Tourisme ⁽²⁾

⁽¹⁾ Voir entre autres la «Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur l'artisanat et les petites entreprises», 24. 4. 1997, JO C 150 du 19. 5. 1997. Dans le point 21 de la résolution, le PE: «...regrette que le développement de la compétitivité d'une catégorie très importante de PME, c'est-à-dire celles du secteur touristique, ne soit pas considéré comme assez important que pour y consacrer des actions communautaires spécifiques, sans parler d'une politique communautaire spécifique» et déclare «À chaque fois que nous évoquons le thème du tourisme auprès du Conseil, ou même des États membres, il semble que personne n'entende. Évoquez le tourisme et ils vont se dorer la pilule sur la plage. Parlez du plus important secteur industriel européen et nos décideurs deviennent indécis. Ils s'enfoncent dans leur fauteuil et se complaisent dans la satisfaction de penser que l'industrie européenne la plus florissante n'a besoin ni d'aide ni de compréhension»*.

* M. L. Harrison (PSE), Parlement européen, Compte rendu des délibérations, 10 juin 1997.

⁽²⁾ Présentation du tourisme communautaire et du programme de la Présidence luxembourgeoise faite par M. Fernand Boden, Président en exercice du Conseil Tourisme, ministre des Classes moyennes et du Tourisme du grand-duché de Luxembourg, devant la Commission des transports et du tourisme du Parlement européen, le 3 septembre 1997.

de l'initiative de la Présidence luxembourgeoise visant à remettre «Philoxenia» à l'ordre du jour. Le Comité invite instamment le Conseil à prendre une décision dans le courant de l'année sur tous les éléments de la proposition de la Commission afin qu'un tel signal positif se traduise par des activités concrètes qui bénéficieront au secteur, aux personnes qu'il emploie ainsi qu'aux consommateurs du produit touristique.

4.3. Le Comité pense, en tout état de cause, qu'il faut mettre en œuvre au plus tôt les éléments du programme «Philoxenia» ayant trait à la coordination horizontale de la politique touristique dans le cadre de la politique générale de l'Union européenne et à l'échange d'informations sur les développements au sein des États membres. À défaut de titre spécifique dans le Traité, le premier élément, c'est-à-dire l'intégration de la politique touristique dans des activités liées à d'autres domaines (protection des consommateurs, environnement, transports, Fonds structurels, recherche technologique et scientifique, etc.), constitue sans aucun doute plus que jamais une tâche politique à laquelle la Commission mais aussi et surtout le Conseil devront s'attacher.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Rapport de la Commission sur l'accès à la formation continue dans l'Union»

(98/C 19/31)

Le 12 mai 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le rapport susmentionné.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré l'avis suivant le 17 octobre 1997 (rapporteur: M. Rodríguez García Caro).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. En juin 1993, le Conseil a adopté une recommandation sur l'accès à la formation professionnelle continue (93/404/CEE) ayant pour objectif fondamental de faciliter et d'encourager une formation continue de base solide devant se poursuivre tout au long de la vie du travailleur.

1.2. Cette recommandation repose sur trois axes principaux:

1.2.1. un objectif général basé sur le principe selon lequel tout travailleur doit pouvoir avoir accès à la formation continue tout au long de sa vie professionnelle;

1.2.2. quinze objectifs spécifiques permettant d'atteindre l'objectif précédent, en laissant aux États membres et aux partenaires sociaux la responsabilité de l'exécution;

1.2.3. un système de suivi de l'évolution et des tendances aux niveaux national et communautaire.

1.3. Le système de suivi se base sur les éléments suivants, conformément aux dispositions de la recommandation:

- rapports nationaux sur les mesures adoptées,
- dispositif de soutien au dialogue social,
- rapport européen d'évaluation sur l'accès à la formation continue.

1.4. La proposition de recommandation a été soumise pour avis au Comité économique et social. Lors de sa session plénière du 25 mars 1993⁽¹⁾, celui-ci a approuvé à la majorité de ses membres l'avis correspondant.

1.5. Les observations émises par le Comité peuvent se résumer dans les points principaux suivants:

- Soutien à la proposition, pour l'importance qu'elle confère à la formation professionnelle et à l'améliora-

tion de l'accès à la formation, qui bénéficie surtout aux travailleurs, aux entreprises et à la compétitivité du système national et européen.

- Stratégie commune des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social pour un meilleur accès à la formation continue à l'échelon communautaire et national, et création des structures qui permettront de la mettre en pratique.

- Les partenaires sociaux sont les destinataires privilégiés de la recommandation.

- Importance de compléter la formation continue incombant aux entreprises par un système efficace de formation tant publique que privée.

- Valorisation des centres de formation publics et privés, notamment dans un objectif de réinsertion des groupes à risque sur le marché du travail, avec le soutien exprès des ressources du FSE.

- Manque de transparence dans l'information, qui fait obstacle à l'accès à la formation.

- Encouragement de l'accès à la formation dans les petites entreprises et dans les secteurs en crise, par l'amélioration des systèmes d'accès des travailleurs concernés à la formation continue.

- Soutien à la Commission pour que soit examinée, dans le cadre du dialogue social, la possibilité d'établir des accords cadres concernant l'accès à la formation en entreprise.

- Manque de soutien aux mécanismes d'absence autorisée ou aux autorisations de formation pour des projets personnels de formation.

- Les objectifs et les contenus de la formation continue ne sont pas repris dans la proposition qui devrait être prise en considération pour l'organisation et le financement de la formation continue.

- Développement de nouvelles méthodes d'enseignement.

- Création d'un passeport européen de la formation professionnelle recensant les cycles de formation, l'expérience professionnelle et les activités de formation continue suivies.

⁽¹⁾ JO L 181 du 23. 7. 1993, p. 37 «Recommandation du Conseil du 30 juin 1993 relative à l'accès à la formation professionnelle continue».

- Importance des rapports des gouvernements nationaux.
- Manque de données statistiques sur la formation continue aux niveaux national et communautaire. Nécessité de celles-ci.

1.6. Quatre ans après la publication de ladite recommandation, la Commission présente son rapport obligatoire, visant un triple objectif, à savoir:

- évaluer les progrès globaux réalisés dans les États membres;
- proposer, sur la base des rapports reçus, de nouvelles pistes d'action;
- amorcer un dialogue sur les politiques à suivre en la matière.

2. Rapport de la Commission

2.1. La Commission présente pour avis un rapport qui reprend, dans le premier chapitre de son contenu détaillé, un résumé évocateur tiré des rapports nationaux sur les mesures adoptées dans les différents États membres pour promouvoir, favoriser et encourager l'accès à la formation continue, sur la base des objectifs spécifiques de la recommandation.

De même, le rapport offre, dans ce chapitre, un résumé expliquant la position des partenaires sociaux sur l'application au niveau national des recommandations du Conseil.

2.2. Dans le deuxième chapitre, et sur la base des différentes sources de données et d'information, la Commission procède à une analyse de la situation qui fait apparaître les principaux éléments de déséquilibre dans l'accès à la formation continue dans l'ensemble de l'Union et des différents États membres, établissant sur cette base actuelle une projection des perspectives d'avenir.

2.3. Enfin, le rapport, soumis pour avis, propose quelques conclusions tirées de l'analyse qu'il contient et qui sont basées sur la méthode employée pour son élaboration et sur les objectifs poursuivis par la recommandation. Le document s'achève par trois orientations de base qui visent à enrichir le débat et à garantir à l'avenir la continuité de cette action communautaire.

2.3.1. Les conclusions concernant la méthode telles qu'elles sont exposées dans le document peuvent se résumer dans les points suivants:

- Processus positif d'élaboration des rapports.
- Importance de la participation des partenaires sociaux.
- Évaluation positive du double processus d'élaboration des rapports.

— Satisfaction concernant les initiatives de promotion de l'accès via les politiques des États et via les actions des entreprises et des syndicats.

— Meilleure connaissance de la réalité via des systèmes tels que l'enquête européenne sur la formation continue.

— Établissement prochain d'indicateurs.

— Intention de publier les résultats des rapports afin de maximiser leur utilisation.

— Réalisation intéressante d'objectifs malgré la nature juridique de l'instrument utilisé.

— Présentation de propositions concernant les instruments nécessaires à la poursuite de l'action communautaire.

2.3.2. Les conclusions concernant les objectifs peuvent se résumer comme suit:

— La formation continue est un facteur déterminant de l'évolution des compétences du travailleur et partant de la compétitivité de l'entreprise et du niveau de compétence de son personnel.

— Des différences marquées existent dans le niveau d'accès. Il convient d'approfondir la promotion de l'accès à la formation.

— Ces différences produisent entre les travailleurs de profondes inégalités susceptibles d'affecter leur emploi pour l'avenir.

— L'accès à la formation continue est un élément de l'objectif plus général que constituent l'éducation et la formation tout au long de la vie.

— Cette situation se retrouve notamment dans les États les plus avancés en matière d'accès, ce qui peut accroître les différences nationales. La programmation des Fonds structurels doit en tenir compte, avec pour objectif de réduire ces différences.

— Diversification des opportunités et des modalités d'accès, ce qui nuit à leur visibilité.

— Évaluation positive des initiatives prises pour permettre aux travailleurs d'évaluer leurs compétences.

— Valoriser le développement d'une véritable égalité d'accès à la formation tout au long de la vie et aux nouvelles compétences.

2.3.3. Les orientations à suivre présentées dans le rapport comme un schéma de discussion pour les futures

actions à développer dans le cadre communautaire peuvent se résumer ainsi:

- établir au niveau communautaire des conditions communes destinées à promouvoir l'accès à la formation continue, en concertation avec les partenaires sociaux;
- améliorer le processus d'élaboration de rapports sur la base de critères communs qui permettent à la longue une évaluation comparative, en utilisant, pour ce faire, toutes les possibilités existantes au niveau communautaire;
- favoriser les tendances d'avenir, actuelles et à court terme, pour la rapidité des changements, qui encouragent et permettent l'accès à la formation continue par le biais des nouvelles voies qui se mettent actuellement au service de la société.

3. Observations

3.1. Observations générales

3.1.1. Le Comité souligne la nécessité de promouvoir, d'encourager et de favoriser les politiques qui aboutissent à l'objectif, essentiel pour les entreprises comme pour les citoyens, de faciliter l'accès de tous les travailleurs à la formation continue tout au long de leur vie professionnelle.

3.1.2. Ce principe, issu de l'égalité de droits que les constitutions des États membres reconnaissent à leurs citoyens, doit rester garanti et être mis particulièrement en exergue. Cela a été et doit rester l'axe fondamental autour duquel tourne toute initiative envisagée à partir de la présentation du rapport à l'examen.

3.1.3. Nous partageons l'opinion selon laquelle il est nécessaire d'utiliser des instruments d'évaluation de la réalité pour s'en rapprocher le plus possible, même en connaissant les difficultés qu'entraîne, dans la majorité des cas, cette proposition.

Dans ce contexte, le Comité souhaite marquer son accord avec la méthodologie utilisée pour l'élaboration du rapport final. L'apport de points de vue divers, parfois opposés, mais manifestant le même intérêt pour l'amélioration de l'accès à la formation, démontre en fin de compte l'enrichissement que permet une méthodologie qui, appliquée au rapport soumis à notre avis, donne une vision ample des résultats issus de l'application de la recommandation.

3.1.4. Le Comité estime cependant que l'on n'a pas encore trouvé le système idéal d'élaboration de rapports sur l'évolution et les tendances, de l'accès à la formation continue. C'est pourquoi le système doit être amélioré par la recherche, sinon de l'impartialité, au moins

du plus grand consensus possible, de sorte que la constatation de la réalité nationale et communautaire puisse être assumée avec le moins de distorsion possible.

Nous soutenons les initiatives susceptibles d'être menées à l'avenir pour harmoniser les critères d'élaboration des rapports rendus par les États et les partenaires sociaux. L'harmonisation dans ce domaine ne suppose nulle ingérence ni interférence dans les compétences des États membres, mais elle aide à comprendre, à partir de paramètres similaires, la situation de l'accès à la formation dans tous les États de l'Union.

3.1.5. Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle compte une longue et féconde expérience dans l'assistance à la Commission pour favoriser au niveau communautaire la promotion et le développement de la formation professionnelle de base et continue.

Le Comité exprime son étonnement de ne voir dans le rapport aucune référence à la contribution du Cedefop dans le domaine de la formation professionnelle. Nous estimons que la Commission doit en tenir compte, en tant qu'élément supplémentaire dans les efforts fournis pour encourager l'accès à la formation continue.

3.1.6. Les entreprises doivent s'adapter aux demandes qu'elles reçoivent. C'est pourquoi le travailleur se voit acculé à adapter ses compétences personnelles au jeu de plus en plus marqué de l'offre et de la demande dans notre économie de marché. La compétitivité requiert un effort de la part des entreprises et un effort de synergie de la part des travailleurs, qui doivent acquérir les connaissances nécessaires pour relever les défis liés à la poursuite de niveaux de compétitivité plus élevés.

Dans ce sens, l'accès aux compétences apparaît comme une priorité qui doit être assumée sans équivoque et par les entreprises et par les travailleurs. Pour ces derniers, rester à la traîne sans parvenir à améliorer leurs compétences peut représenter un handicap important pour le développement de leur carrière professionnelle.

3.1.7. Dans la responsabilité partagée que représente la formation continue pour les employeurs et les travailleurs, il incombe aux premiers de favoriser l'environnement permettant la formation des travailleurs, tandis que ces derniers doivent pour leur part admettre la nécessité de se recycler. Obliger à suivre des cours de formation ne sert à rien si l'on n'a pas convaincu ceux qui vont les suivre.

C'est pourquoi nous considérons qu'il est particulièrement important de promouvoir toutes les mesures possibles d'encouragement à la formation professionnelle continue, afin d'éviter d'en arriver à la situation paradoxale d'assouplir les mécanismes d'accès à la formation et de ne trouver personne pour croire que cet accès puisse se répercuter positivement par une meilleure qualification professionnelle.

3.1.8. À l'époque actuelle, où le chômage frappe un pourcentage élevé des citoyens de l'Union, l'éducation et la formation continue tout au long de la vie active du travailleur sont des éléments indispensables dans l'amélioration des qualifications personnelles pour acquérir la compétence nécessaire que notre société, si axée sur la compétitivité, exige de ceux qui arrivent sur le marché du travail. N'oublions pas que les possibilités d'emploi et de promotion sont directement fonction du niveau de formation des travailleurs. Pour cette raison, les partenaires sociaux, les États membres et la Commission doivent, ensemble, favoriser l'accès à la formation continue tout au long de la vie.

3.2. Observations spécifiques

3.2.1. Le Comité exprime son accord avec l'objectif communautaire tel qu'il est reflété dans l'orientation d'action n° 1 du document présenté par la Commission. Il fait cependant valoir sa réserve quant à la mise en place de conditions communes d'encouragement à l'accès. Il conviendrait encore de faire un effort particulier pour l'égalité d'accès entre hommes et femmes.

La participation active des interlocuteurs sociaux au processus de concertation est nécessaire et irremplaçable si l'on souhaite trouver un équilibre entre l'objectif en soi et l'hypothèse d'action proposée.

3.2.2. La lecture du rapport amène apparemment à projeter une réalité de chaque État en fonction de la provenance du rapport. Ainsi, les rapports nationaux semblent disposés, selon le texte à l'examen, à commenter les mesures adoptées en fonction de la réalisation des objectifs spécifiques de la recommandation, en éludant les carences qui peuvent exister dans d'autres domaines d'action.

Nous ne devons pas nous contenter d'accroître la distance parcourue mais il faut engager les États membres à fournir l'effort qui aboutira à l'objectif ultime visé par la recommandation.

3.2.3. En accord avec l'argumentation précédente, la position adoptée par les partenaires sociaux dans leurs rapports respectifs a mérité une mention spéciale de la Commission dans son rapport.

En réalité, la Commission présente, sans le partager, le point de vue différent que les partenaires sociaux expriment sur les progrès dans l'accès à la formation continue. Selon la CES, aucun progrès réel n'a été accompli et aux dires de l'UNICE, on a assisté à une évolution considérable.

Les partenaires sociaux doivent faire preuve d'autocritique dans leurs appréciations, mais il est certain que chaque partie intéressée se doit d'adopter un point de vue différent selon le rôle qu'elle joue, comme observateur ou, plus important encore, comme acteur.

L'établissement de critères homogènes présidant à la réalisation des différents rapports pourrait apporter un début d'objectivité accrue dans les opinions exprimées par les diverses parties sur la situation de l'accès dans leurs États respectifs ainsi que dans l'Union.

3.2.4. Le Comité exprime sa divergence d'idées sur la fermeté de l'énoncé du paragraphe 1.3 du rapport. Les partenaires sociaux ont souvent des positions contrastées issues de la défense légitime des intérêts qu'ils représentent, ce qui ne ressort pas du résumé qu'en fait le rapport en les qualifiant de globalement divergentes.

À titre d'exemple, nous relevons ici les positions convergentes que l'on peut trouver en différents endroits du rapport:

- a) Les partenaires sociaux s'accordent à souligner que la portée et la prise de connaissance de la recommandation ont été très limitées faute d'une diffusion suffisante de celle-ci dans les États membres. Il est souhaitable que la Commission et les États membres agissent plus vigoureusement en ce sens.
- b) Les partenaires sociaux s'accordent également sur l'évolution positive des dispositifs de soutien et d'incitation destinés aux PME et aux entreprises qui subissent des reconversions industrielles. L'effort des États membres est reconnu. Nous manifestons toutefois notre souhait de voir approfondir les actions menées avec ces secteurs.
- c) Les partenaires sociaux expriment également leur préoccupation concernant la formation des personnes les moins qualifiées, reconnaissant le fait que peu de progrès a été accompli dans ce domaine. À cet égard, un soutien maximal de la part des États est nécessaire pour que les citoyens jouissent d'une égalité de chances et de qualifications pour entrer sur le marché du travail avec un bagage de connaissances qui soit reconnu. Cela doit être une priorité, si l'on veut empêcher que l'écart se creuse encore davantage entre les plus formés, qui ont un accès plus facile à la formation, et les moins qualifiés dont la situation constitue un obstacle énorme à l'accès à l'amélioration des compétences.
- d) Enfin nous pourrions mentionner l'attention particulière que méritent les jeunes sans emploi aux yeux des partenaires sociaux. Les chefs d'entreprise sont conscients de la nécessité d'agir en coordination avec ceux qui offrent une formation à cette catégorie de la population, de façon à ce que les qualifications répondent véritablement aux besoins du marché du travail.

3.2.5. En accord avec la base d'argumentation des points qui précèdent, il faudrait se référer aux informations fournies par l'enquête communautaire sur la formation continue.

Les surprises que réservent dernièrement les enquêtes concernant les approches adoptées sur d'autres terrains,

incitent à ne pas prendre comme points de référence des systèmes basés sur l'obtention d'opinions ou d'informations manquant d'un support permettant de mettre en perspective l'information que fournit volontairement la personne interrogée lors de l'enquête.

Nous trouvons trop péremptoires les affirmations développées dans le chapitre 2.1 du rapport, celles-ci étant essentiellement basées, selon les termes du rapport, sur les résultats de l'enquête elle-même.

3.2.6. Il ne s'agit pas, dans l'intention du Comité, d'ôter de la crédibilité aux résultats du rapport mais d'insister sur la nécessité de chercher et de trouver des indicateurs allant dans le sens du sixième point sous 3.1 dudit rapport de la Commission. En définitive, il est nécessaire de rechercher des instruments fiables permettant aux États membres et à la Commission de connaître l'évolution de l'accès à la formation continue, de sorte que l'on puisse éliminer au maximum la subjectivité des informations.

3.2.7. La Commission qualifie de base encourageante le résultat de l'analyse des différents rapports nationaux. Selon nous, il est possible que tel soit le cas, mais au niveau de certains États membres et non de l'ensemble de l'Union.

Les actions futures devront viser à faire bénéficier des efforts maximaux ceux qui se trouvent dans les situations les plus difficiles. Cela donne l'impression que le point de départ de la recommandation s'est trouvé confronté à des stades divers de prise de conscience et d'initiatives dans les divers États membres. Mais il faut avant tout engager des actions visant au nivellement à l'intérieur de l'Union, en commençant par celles destinées à équilibrer l'accès à la formation entre les États, en appliquant des initiatives à ceux qui, fondamentalement, sont le plus éloignés des mesures communautaires.

3.2.8. Le Comité invite instamment la Commission et les États membres à consacrer, en vertu d'un simple principe de solidarité, le maximum d'efforts à ceux

présentant les plus graves problèmes de qualification, c'est-à-dire les jeunes chômeurs, les chômeurs de longue durée, les chômeurs de plus de quarante ans, les travailleurs faiblement qualifiés, etc. Comme dans bien d'autres domaines dans la vie, ceux qui auront le plus de possibilités de formation seront ceux qui, de manière répétée et continue, auront accès aux moyens de formation, s'éloignant toujours davantage de ceux qui connaissent le plus de difficultés de par leur situation professionnelle.

3.2.9. Nous tenons à souligner la nécessité d'insister sur l'importance de la formation de base. Il faut adapter l'éducation et la formation que reçoivent les enfants aux perspectives futures qu'ils rencontreront au moment où ils devront trouver leur place dans la société en général et sur le marché du travail en particulier.

Les programmes éducatifs doivent toujours rapprocher plus effectivement les élèves des besoins de formation qu'ils connaîtront pour pouvoir entrer dans la dure compétition pour l'emploi.

Telle est l'importance que revêt la formation tout au long de la vie, et dans ce sens le Comité exprime fermement son soutien pour toutes les initiatives développées dans cet objectif.

Les partenaires sociaux acquièrent dans cette perspective un rôle pertinent et déterminant dans les politiques qui devront être menées dans ce domaine; ainsi toute initiative portant sur les questions liées à la formation continue des travailleurs impose la présence active des partenaires sociaux, afin de garantir l'efficacité des mesures envisagées.

3.2.10. Enfin, le Comité souhaite faire entendre l'avis qu'il lui revient d'exprimer, du fait du rôle dévolu aux divers acteurs institutionnels. Nous souhaitons que la Commission et les États membres soient, sur le plan de la réglementation, les moteurs de tout ce processus, mais nous revendiquons pour les partenaires sociaux le niveau de participation le plus élevé, étant donné qu'ils sont les initiateurs actifs de la réalisation pratique des objectifs.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant les statistiques conjoncturelles»⁽¹⁾

(98/C 19/32)

Le 29 juillet 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 octobre 1997 (rapporteur unique: M. Vasco Cal).

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 30 octobre), le Comité économique et social a adopté par 52 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Le Comité économique et social approuve cette proposition de règlement qui a pour objet de fournir à la Communauté des statistiques conjoncturelles sur les entreprises, plus fiables, plus complètes, plus récentes et surtout plus comparables, permettant de mieux suivre l'évolution du marché intérieur mais aussi de mieux définir les politiques internes de l'Union européenne, y compris la politique monétaire et la politique sociale.

2. Le Comité considère que la proposition tient suffisamment compte du principe de subsidiarité en exigeant des États membres la fourniture des données requises tout en leur laissant le choix de la méthode de collecte des informations.

3. Le Comité approuve le souci de la Commission de ne pas alourdir les charges administratives des petites et moyennes entreprises. Par ailleurs, une ventilation des données par taille d'entreprises permettrait à terme de

mieux connaître les effets du cycle économique sur les entreprises selon leurs classes de taille.

4. Il est d'avis que le dispositif prévu devrait être adapté aux besoins des politiques d'emploi des États membres et au rôle notamment coordonnateur que l'Union européenne est appelée à jouer dans ce contexte conformément aux dispositions du Traité d'Amsterdam. En particulier, les statistiques sur les entreprises devraient être plus détaillées en ce qui concerne l'emploi, en reprenant par exemple le nombre d'heures travaillées aussi dans les secteurs du commerce et des services et un indicateur des heures supplémentaires dans tous les secteurs.

5. En outre, le Comité regrette que le module «autres services» ne soit pas inclus dans la collecte périodique et espère que les études pilotes proposées puissent justifier qu'il y soit inclus dans les meilleurs délais.

6. Enfin, le Comité estime indispensable que les partenaires sociaux et organisations socioprofessionnelles puissent rapidement disposer des statistiques conjoncturelles sur les entreprises afin de pouvoir jouer leur rôle de façon optimale.

⁽¹⁾ JO C 267 du 3. 9. 1997, p. 1.

Bruxelles, le 30 octobre 1997.

*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 (CE) n° 2201/96, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes»

(98/C 19/33)

Le 15 septembre 1997, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a désigné M. Sabin en qualité de rapporteur général.

Lors de sa 349^e session plénière des 29 et 30 octobre 1997 (séance du 29 octobre), le Comité économique et social a adopté par 82 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Le Comité constate que cette proposition de modification de l'OCM des fruits et légumes transformés, dernièrement réformée en 1996, ne concerne que la ventilation interne du quota français de tomates destinées à la transformation, et n'a pas d'influence sur les quotas des autres États membres.

1.1. La réforme de l'OCM en 1996 s'était traduite par une diminution de 24 000 tonnes du quota national français global. Cette diminution avait porté à la fois sur le quota de concentré de tomates et sur le quota «autres produits».

1.2. De même, la réforme de 1996 a rendu impossible le transfert de quantités entre les différents groupes de produits, en cas de dépassement dans l'un de ces groupes.

1.3. Le quota attribué à la France pour les tomates destinées aux «autres produits» n'était donc pas adapté aux réalités de la production nationale, une différence de 15 000 tonnes environ existant entre la production effective et le quota.

1.4. Le Conseil de l'agriculture de juin 1997 a décidé de demander à la Commission de proposer une modifica-

tion, pour les campagnes 1997/1998 et 1998/1999, de la ventilation du quota français entre groupes de produits, «de manière à réduire le groupe tomates pelées de 15 000 tonnes et d'augmenter le groupe «autres produits» de la même quantité».

2. La proposition de la Commission applique la décision du Conseil de juin 1997. Le quota proposé correspond mieux à la production effective de la filière française de transformation de tomates. Elle n'entraîne aucune augmentation du quota français total. Par ailleurs une augmentation de 15 000 tonnes du quota «autres produits» français n'aura pas de conséquences négatives pour les autres États membres producteurs, la France n'étant autosuffisante qu'à hauteur de 35-40 % en matière de tomates transformées. Les données actuelles indiquent par ailleurs que les quotas communautaires ne seront pas atteints pour la campagne 1997. Enfin, cette proposition n'entraîne aucun coût budgétaire et génère même une légère économie, les tomates pelées étant davantage primées que celles destinées aux «autres produits».

2.1. En conséquence, le Comité approuve la proposition de la Commission.

Bruxelles, le 29 octobre 1997.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS