

# Journal officiel

## des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 73

41<sup>e</sup> année

9 mars 1998

Édition  
de langue française

## Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	<b>I Communications</b>	
	.....	
	<b>II Actes préparatoires</b>	
	<b>Comité économique et social</b>	
	<b>Session de décembre 1997</b>	
98/C 73/01	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 compétitivité des industries européennes liées aux technologies de l'information et des communications (TIC)» . . . . .	1
98/C 73/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les équipements de télécommunications connectés et la reconnaissance mutuelle de la conformité de ces équipements» . . . . .	10
98/C 73/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux véhicules à moteur, ainsi qu'à leurs remorques, destinés au transport de certaines espèces animales, et portant modification de la directive 70/156/CEE en ce qui concerne la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques» . . . . .	13
98/C 73/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision du 19 décembre 1996 portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté ("Douane 2000")» . . . . .	16



Prix: 30 ECU

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
98/C 73/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 établissant le code des douanes communautaires (Transit)» . . . . .	17
98/C 73/06	Avis du Comité économique et social sur le «XXVI <sup>e</sup> rapport sur la politique de concurrence (1996)» . . . . .	19
98/C 73/07	Avis du Comité économique et social sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion 1996» . . . . .	32
98/C 73/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil en matière de redevances aéroportuaires» . . . . .	38
98/C 73/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71» . . . . .	42
98/C 73/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes, ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles» . . . . .	45
98/C 73/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil instituant un régime de compensation des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité pour l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et du département français de la Guyane»	46
98/C 73/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 3072/95 portant organisation commune du marché du riz ainsi que le règlement (CEE) n° 2358/71 portant organisation commune du marché dans le secteur des semences» . . . . .	47
98/C 73/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1442/88 relatif à l'octroi pour les campagnes viticoles 1988/1989 à 1997/1998, de primes d'abandon définitif de superficies viticoles» . . . . .	48
98/C 73/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 92/481/CEE du 22 septembre 1992 portant adoption d'un plan d'action pour l'échange entre administrations des États membres de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du marché intérieur (programme "Karolus")» . . . . .	49
98/C 73/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à la mise en œuvre des régimes spéciaux d'encouragement à la protection des droits des travailleurs et à la protection de l'environnement prévus par les articles 7 et 8 des règlements (CE) n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96 du Conseil portant application des schémas pluriannuels de préférences tarifaires généralisées pour certains produits industriels et agricoles originaires de pays en développement» . . . . .	51
98/C 73/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil portant application de l'article 6 des règlements (CE) n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96 du Conseil relatifs, aux schémas pluriannuels de préférences tarifaires généralisées pour certains produits industriels et agricoles originaires de pays en développement, prévoyant l'exclusion des pays bénéficiaires les plus avancés du bénéfice de préférences tarifaires généralisées» . . . . .	54
98/C 73/17	Avis du Comité économique et social sur «Les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique» . . . . .	57



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
98/C 73/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/21/CE du Conseil concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port)» . . . . .	64
98/C 73/19	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: Promouvoir la sécurité routière dans l'UE — Programme pour la période 1997-2001» . . . . .	66
98/C 73/20	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2075/92 portant sur l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut» . . . . .	70
98/C 73/21	Avis du Comité économique et social sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission "Agenda 2000"» . . . . .	71
98/C 73/22	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne"» . . . . .	85
98/C 73/23	Avis du Comité économique et social sur la «Coopération avec les associations de solidarité en tant que partenaires économiques et sociaux dans le domaine social» . . . . .	92
98/C 73/24	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1626/94 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée» . . . . .	102
98/C 73/25	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1210/90 du 7 mai 1990 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement» . . . . .	103
98/C 73/26	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/33/CE pour ce qui concerne la portabilité du numéro et la présélection de l'opérateur» . . . . .	107
98/C 73/27	Avis du Comité économique et social sur: — la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les nouveaux développements des communications mobiles et sans fil: défis et choix pour l'Union européenne» et — la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Stratégie et orientations concernant les nouveaux développements des communications mobiles et sans fil (UMTS) — Résultats de la consultation publique et propositions en vue de créer un environnement favorable» . . . . .	109
98/C 73/28	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert de la Commission relatif aux "Retraites complémentaires dans le Marché unique"» . . . . .	114
98/C 73/29	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert "Partenariat pour une nouvelle organisation du travail"» . . . . .	122
98/C 73/30	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée "Aspects pratiques de l'introduction de l'euro"» . . . . .	130
98/C 73/31	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)» et — la «Proposition modifiée de décision du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et d'enseignement (1998-2002)» . . . . .	133
98/C 73/32	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée "L'impact de l'introduction de l'euro sur les marchés des capitaux"» . . . . .	141

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**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 compétitivité des industries européennes liées aux technologies de l'information et des communications (TIC)»**

(98/C 73/01)

Le 21 avril 1997, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 novembre 1997 (rapporteur: M. Burani).

Au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

### 1. Introduction (Chapitre 1 de la communication)

1.1. La présente communication constitue une première contribution de la Commission à un débat lancé par le gouvernement des Pays-Bas et par le conseil informel tenu au printemps 1997 sur la situation des industries des TIC<sup>(1)</sup> en Europe. L'objectif est d'encourager d'autres contributions sur un problème de plus en plus d'actualité qui exige des solutions rapides et efficaces. Pour sa part, le CES considère que ce sujet doit être traité dans les plus brefs délais et avec l'intention de trouver des solutions concrètes, et s'apprête à formuler des observations et des propositions dans ce sens.

1.2. Concernant les industries des TIC en tant qu'élément crucial de l'économie européenne, la Commission constate des signes inquiétants qui témoignent de la faiblesse de l'Union européenne par rapport aux autres pays. Il s'agit de la lenteur excessive de la croissance du marché, du déclin des parts de marché détenues par les producteurs européens, de l'insuffisance des réactions face à l'évolution du marché et des technologies. Le phénomène n'est pas nouveau, et les mêmes observations pourraient être formulées au sujet d'autres industries du même type.

1.3. Le document fait part de la nécessité pour l'Europe de posséder une industrie des TIC «compétitive et dynamique» afin d'éviter une dépendance excessive pour des technologies clés, de participer à l'expansion des marchés mondiaux et de contribuer à la création de nouveaux emplois. La Commission propose enfin l'objectif ambitieux d'être à la pointe de l'innovation future.

1.4. Le CES constate que les objectifs mentionnés sont tout à fait acceptables. En ce qui concerne l'objectif consistant à occuper une place à la pointe du marché, il pourra être atteint grâce à une stratégie à moyen et long terme; la situation exige toutefois des actions immédiates compatibles avec une telle stratégie, en toute logique et comme le reconnaît d'ailleurs la Commission elle-même.

<sup>(1)</sup> Le document de la Commission précise que l'examen se limite aux secteurs suivants: électronique grand public, matériel informatique et bureautique, équipements de télécommunications, composants, logiciels (soit sous forme de composants, ou de produits, soit sous forme de services associés à la fourniture de logiciels). Des secteurs souvent inclus dans ces industries, tels que la radiodiffusion ou les industries du contenu, ne sont pas pris en compte.

1.5. Le document évoque la nécessité d'une action immédiate de la part de l'industrie elle-même, des États membres et de la Commission en vue d'un plan d'action efficace. Il ne fait aucun doute que la réussite de cette action dépend non seulement de l'esprit d'initiative de l'industrie mais également d'une infrastructure législative et réglementaire appropriée. Le document aborde à peine le rôle du législateur<sup>(1)</sup>. Le CES souhaite que l'on mette davantage l'accent sur la responsabilité primordiale des pouvoirs publics dans la mise en place des conditions permettant d'améliorer la compétitivité, de fournir davantage de possibilités de mettre à profit l'innovation, et d'améliorer la capacité de l'industrie à créer de nouveaux emplois.

## 2. Les industries des TIC: structures mondiales et compétitivité européenne

### 2.1. Structure des marchés (Chapitre 2.1 de la communication)

2.1.1. Afin de procéder à un examen systématique, la Commission divise le marché en trois segments: infrastructurel, industriel et professionnel, grand public. Ces trois segments se distinguent par leurs caractéristiques et leurs modes de fonctionnement, qui impliquent à leur tour des actions et des interventions différentes tant du point de vue législatif que politique. Selon le CES, il existe toutefois un dénominateur commun: l'Europe n'occupe une position d'avant-garde que dans quelques-uns de ces secteurs. Analyser les raisons de cette situation constitue un premier pas vers une prise de conscience des problèmes.

2.1.2. Les marchés des infrastructures comprennent les gros systèmes où les cycles de vie des produits sont relativement longs, et se heurtent à la migration vers les petits systèmes et à la déréglementation. La Commission constate que si les fournisseurs traditionnels affiliés à l'Europe sont en bonne position concurrentielle dans certains domaines tels que les télécommunications, ils sont cependant confrontés à la libéralisation et aux progrès de la déréglementation.

2.1.3. Les marchés industriels et professionnels attirent de nombreux producteurs visant au départ des niches qui sont souvent devenues de très grands segments. Il s'agit souvent d'entreprises axées sur des technologies avancées mais très dépendantes de la disponibilité de capitaux à risque.

2.1.4. Les marchés grand public exigent une innovation constante et des produits fiables; ils sont en passe de devenir le moteur technologique des industries des TIC. Leur principal problème est l'érosion constante des prix, qui débouche sur la nécessité de procéder à une concentration. Ces marchés sont en effet caractérisés par la prédominance d'un nombre relativement peu élevé de marques bien connues qui s'appuient sur des structures de production mondiales. Ils sont dominés par les producteurs japonais et coréens, même si les producteurs d'affiliation européenne résistent assez bien à la concurrence. Cette position est par ailleurs menacée

par les producteurs américains qui gagnent également du terrain, en particulier avec les produits liés aux micro-ordinateurs.

2.1.5. Le résultat global est une mondialisation de plus en plus poussée des marchés telle que parler d'«industries européennes» au sens strict n'a plus beaucoup de sens. On assiste partout dans le monde à une interprétation des marchés et des capitaux, tendance qui s'accroîtra à l'avenir. À cet égard, il y a lieu de réfléchir sérieusement aux conséquences: on ne peut en effet oublier que les industries des TIC sont en grande partie des secteurs sensibles, comme c'est le cas notamment des applications de la RD&T dans le domaine de la défense. La tendance à la mondialisation dans ces secteurs doit être tempérée par la nécessité de maintenir les équilibres politiques mondiaux.

2.1.6. Le document de la Commission présente un panorama concret et réaliste de la situation. Pour sa part, le CES souhaiterait ajouter que l'Europe ne sera compétitive que si elle est capable d'adopter des politiques et des structures adaptées à la mondialisation des marchés. Par conséquent, des solutions et des approches à caractère purement «européen» risquent de la cantonner dans une inévitable position de faiblesse.

2.1.7. La situation de l'emploi: d'une part, des pertes d'emplois dues à d'importants gains de productivité et dans certains cas à des délocalisations vers des pays tiers; d'autre part, la croissance de l'industrie des logiciels et des services en général. La Commission constate que le résultat global est une «situation de croissance modérée à long terme».

2.1.8. Le Comité souhaite formuler une mise en garde à propos de cette analyse. En l'absence de chiffres précis sur la délocalisation, il est difficile de préciser si, en termes d'emplois, la balance nette entre les tendances opposées est positive ou négative. Il faudrait procéder à une analyse plus approfondie, afin de vérifier si certaines industries nouvelles ou en expansion (par exemple les télécommunications) ne fournissent pas un résultat positif contrebalancé par la balance négative d'autres secteurs industriels. Quoi qu'il en soit, il est difficile d'estimer les pertes d'emplois au niveau des activités induites (transports, hôtellerie, commerce, services) par les industries délocalisées. Compte tenu de ces éléments, il devient évident que le principal problème — pas uniquement en termes d'emplois d'ailleurs — consiste à corriger la tendance consistant à créer des unités de production hors des frontières européennes. La «clause sociale» pourrait constituer une solution.

2.1.9. Cette tendance est par ailleurs encouragée par la politique extérieure de l'UE, en particulier vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale. On ne peut ignorer que la nécessité de soutenir le développement de ces pays — également en vue de l'adhésion de certains d'entre eux à l'Union européenne — est justifiée par des considérations d'ordre politique, économique et social.

<sup>(1)</sup> Document de la Commission, point 2.1, premier paragraphe.

Dans les circonstances actuelles, il est toutefois difficile de concilier ces deux exigences, à savoir la nécessité de créer des emplois à l'intérieur de l'UE et celle de maintenir un flux important d'investissements dans les pays tiers.

### 3. La compétitivité des industries européennes des TIC (Chapitre 2.2 de la communication)

3.1. Le document de la Commission cite une série de données qui mettent bien en évidence la croissance spectaculaire des industries des TIC. Celles-ci constituent à l'heure actuelle un secteur plus important que celui de l'industrie chimique ou automobile en termes de chiffre d'affaires, de production et de valeur ajoutée. Le taux de croissance du marché (7 % par an, avec une tendance à se maintenir à ce niveau) est impressionnant, mais il faut se garder de tout optimisme excessif: ce taux est inférieur à ceux des États-Unis et des pays asiatiques en développement rapide. En outre, la balance commerciale européenne pour l'ensemble des produits se dégrade.

3.2. Le tableau macroéconomique des différents secteurs des industries des TIC fait apparaître un handicap de l'Europe dans le domaine du logiciel, handicap plus grave encore dans le domaine du montage électronique, ainsi qu'une position relativement concurrentielle dans le domaine des semi-conducteurs grâce à des alliances stratégiques internationales. Le secteur du matériel de télécommunication est le seul secteur où l'Europe occupe une position de leader, que démontre le succès du GSM. Finalement, le bilan n'est pas entièrement négatif, et la tentative de la part de la Commission d'analyser les raisons de ce handicap et de chercher des solutions mérite d'être soutenue.

### 4. Principaux défis à relever pour les industries européennes des TIC (Chapitre 3 de la communication) <sup>(1)</sup>

#### 4.1. Améliorer l'adoption des TIC par le marché

4.1.1. Selon le document de la Commission, le marché est en retard sous différents aspects:

- les entreprises sont moins tournées vers l'avenir: nombre d'entre elles perçoivent l'investissement dans les TIC comme un élément de coût et sous-estiment la contribution des TIC à l'amélioration de leur compétitivité;
- l'adoption des TIC par les consommateurs privés ainsi que par les administrations publiques est lente (le faible taux d'utilisation d'Internet est cité à titre d'exemple);
- mais le principal obstacle résiderait dans le rythme inégal de la libéralisation des marchés dans l'ensemble des États membres.

<sup>(1)</sup> Les paragraphes 4.1 à 4.6 suivent l'ordre des sous-titres (non numérotés) de la communication.

Par conséquent, les solutions à adopter sont, de l'avis de la Commission, les suivantes:

- un effort accru de mercatique et de communication de la part des fournisseurs;
- un plus grand engagement visant à promouvoir l'adoption des TIC par les administrations publiques;
- une harmonisation accélérée des normes et des règlements.

4.1.2. Le CES approuve l'analyse et, d'une façon générale, les solutions proposées par la Commission. Il souhaite néanmoins mettre en garde contre des solutions qui semblent par trop évidentes mais qui pourraient se révéler une arme à double tranchant: en l'absence d'une position préliminaire en matière de compétitivité, les investissements dans des actions de mercatique et de communication pourraient favoriser les fournisseurs des pays tiers. Il en va de même pour l'harmonisation des normes et des règlements, qui ouvrirait un marché plus vaste à ceux qui sont dans de meilleures conditions pour en profiter. Ces considérations n'ont rien à voir avec un quelconque protectionnisme: il s'agit tout simplement de déterminer avec précision les initiatives en faveur de l'industrie européenne et celles qui, au contraire, contribuent à la compétitivité des pays tiers les plus forts. En définitive, le problème premier reste celui de créer les conditions d'une meilleure compétitivité pour les industries des TIC dans les secteurs les plus «faibles» et de maintenir leur position dans les secteurs les plus «forts».

#### 4.2. Transformer les structures industrielles

4.2.1. À cet égard, l'analyse du document de la Commission fait ressortir le fait que l'industrie européenne des TIC est lente à se restructurer: en général, elle n'a pas suivi la tendance à la sous-traitance, qui suppose la constitution de réseaux de fournisseurs compétitifs de composants, comme on le voit chez les constructeurs américains et japonais qui disposent d'un réseau de fournisseurs en Asie. La solution serait, pour l'Union européenne, de se tourner vers les PECO, et de créer ainsi une coopération industrielle intégrée au niveau européen.

4.2.2. La solution semble attrayante et, dans une certaine mesure, est déjà appliquée concrètement. Le CES apporte son soutien aux actions visant à une intégration plus étroite dans le secteur des TIC entre les industries de l'UE et celles des PECO. À cet effet, la Commission peut déployer des initiatives dans les domaines de la formation des fournisseurs, de la mise en réseau, de la gestion de la qualité, etc.

4.2.3. La communication n'aborde pas un problème qui par ailleurs accompagne toute transformation des structures industrielles: celui des concentrations, des fusions et des accords entre entreprises européennes ou d'entreprises européennes avec celles de pays tiers. D'une part, il est reconnu <sup>(2)</sup> que l'Europe a besoin de groupes industriels dont la dimension permette d'entrer en compétition avec les géants américains, japonais et les pays en développement rapide. D'autre part, il existe une préoccupation justifiée de sauvegarder les règles de

<sup>(2)</sup> Voir Rapport Ciampi, juin 1996.

concurrence à l'intérieur du marché unique, conformément aux dispositions des articles 85 et 86 du Traité. Le Comité invite la Commission à approfondir cet aspect, en particulier lorsqu'elle applique la notion de «marché pertinent» aux industries des TIC. Les décisions en la matière devraient être guidées par le souci d'atteindre un équilibre entre deux exigences opposées et parfois conflictuelles. Dans ce secteur plus que tout autre, la règle du «cas par cas» sans jugement préconçu, devrait être appliquée.

#### 4.3. *Développer les entreprises à croissance rapide*

4.3.1. La Commission constate que l'Union européenne n'a pas réussi à créer une dynamique de croissance des nouvelles entreprises, en particulier des PME, et qu'il convient d'améliorer la formation permanente et la mobilité de la main-d'œuvre.

4.3.2. Le CES s'interroge sur les raisons de ces lacunes, que la Commission reprend par la suite (voir paragraphe 4.7). La question de la croissance des PME revêt un caractère général. Il convient cependant d'émettre certaines observations qui, si elles sont valables pour l'ensemble des entreprises, ont une valeur particulière pour les industries des TIC:

— l'Europe souffre d'un manque de capital à risque et d'une relative inefficacité des marchés secondaires;

— le modèle social européen fait que le niveau moyen de la fiscalité et des charges sociales est plus élevé que dans d'autres pays. Si l'on envisage des allègements de la fiscalité ou des charges sociales, il faut prévoir que ces allègements s'accompagnent d'actions de formation pour les employés ou d'une coopération en matière de formation entre entreprises et établissements d'enseignement. En ce qui concerne la répartition des investissements consacrés aux TIC entre les différents pays de l'Union européenne, le futur code de conduite en matière fiscale est appelé à revêtir une grande importance, de telle sorte que les investissements se fonderont sur des différences réelles, et non sur des différences fiscales.

#### 4.4. *Donner à l'Europe les moyens de l'excellence dans le domaine du logiciel*

4.4.1. Le document de la Commission énonce un principe qui, s'il était accepté dans l'absolu, minerait à la base la validité même de nombreuses solutions proposées: «Aucune mesure de restructuration ne peut modifier le fait que l'Europe est une région à coûts de fabrication élevés». Le CES constate à cet égard que l'acceptation de ce principe équivaudrait à accepter une infériorité permanente de l'Europe dans le domaine de l'industrie manufacturière des TIC. Il convient donc de donner à cette affirmation le sens qu'elle s'assigne probablement face à l'importance du logiciel, secteur dans lequel l'Europe pourrait jouer un rôle d'avant-garde en termes de qualité.

4.4.2. La Commission estime à cet égard que l'Europe doit accorder une attention particulière au logiciel en raison de son importance pour la compétitivité, la valeur ajoutée et la création d'emplois. Elle cite comme marché potentiel celui des produits financiers et des services en général, des applications dans le domaine de l'aéronautique et de nombreux produits industriels. Pour sa part, le CES mentionne en outre le marché créé par le passage à la monnaie unique, qui imposera l'adaptation d'innombrables programmes financiers, comptables et administratifs et fournira l'occasion de procéder à une révision globale des procédures d'exploitation et des administrations publiques. Un défi supplémentaire est, selon la Commission, celui de la diversité linguistique, qui pourrait accorder une position avantageuse à l'industrie européenne en ce qui concerne la fourniture de versions adaptées aux langues nationales. Le Comité exprime une certaine réserve à cet égard (voir paragraphe 4.6.3).

4.4.3. Face à un marché divisé entre différentes langues nationales, on peut se rallier à l'analyse de la Commission, tout en rappelant qu'il existe des inconvénients non négligeables de nature différente (voir 4.6.3). Mais on ne peut ignorer le fait qu'une diversification trop poussée des versions linguistiques entraînerait pour les utilisateurs des petits pays une augmentation des coûts préjudiciable à leur position concurrentielle. Du reste, le marché a déjà assimilé le fait que les versions dans les langues moins répandues sont rares et en tout cas onéreuses.

#### 4.5. *Optimiser le développement et la diffusion des technologies*

4.5.1. La Commission part du constat que les coûts de la R&D augmentent du fait de la brièveté des cycles de vie des produits, et invite les entreprises productrices à accélérer l'adoption des produits par le marché, concept qui a déjà été mentionné au paragraphe 4.1. Le CES constate que s'il est important de réagir rapidement aux exigences du marché, l'innovation l'est encore davantage: comme le montre l'expérience acquise, la clef du succès ne réside pas tant dans le respect des tendances du marché que dans la création de nouveaux produits qui anticipent les exigences et fassent naître de nouveaux marchés.

4.5.2. Le CES explique la faible compétitivité de l'industrie européenne des TIC principalement par l'insuffisance des investissements dans la R&D qui, en termes de part du PIB, sont de loin inférieurs à ceux des États-Unis et du Japon. Un succès durable sur les marchés mondiaux ne dépend pas tant de l'offre de produits à des prix compétitifs, compte tenu de l'évolution rapide de l'innovation et de la tendance à la baisse des prix, que de l'offre de produits originaux et innovants, nouveaux et par conséquent uniques.

4.5.3. Le CES estime qu'un plan européen de R&D, mené en collaboration par l'industrie et les pouvoirs publics, devrait constituer une priorité absolue. Cepen-

dant, son succès dépendra non seulement des investissements, mais également de la disponibilité des ressources humaines. À cet égard, il convient de signaler que ce dernier problème ne concerne pas tellement l'augmentation de l'emploi, mais plutôt — et surtout — la recherche de capacités professionnelles de très haut niveau. En raison du manque de personnel ayant des compétences suffisantes, l'industrie des TIC souffre à la fois de possibilités de développement moins favorables et de coûts plus élevés que ce n'est le cas dans le reste du monde, puisque chacun doit surenchérir pour pouvoir utiliser les maigres ressources existantes en personnel. Cette situation de carence est rendue spécialement difficile en raison de la forte dépendance de l'industrie des TIC vis-à-vis de personnel doté d'une bonne formation technique, personnel qui doit en outre renouveler et approfondir ses compétences de façon permanente. C'est là que se trouve probablement la menace la plus grave pour cette industrie, menace que l'on ne peut traiter par une diminution passive du niveau général de coût, mais qu'il faut affronter par des mesures directes destinées à augmenter le nombre de personnes dotées d'une formation.

4.5.4. Les investissements de R&D dans l'industrie de défense, qui — comme dans le cas de l'électronique — peut contribuer à la création de «gisements culturels» utiles à la recherche dans le domaine des applications civiles, méritent une attention particulière. Cet aspect sort néanmoins du domaine traité dans le présent avis, dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre d'un autre sujet qui fait l'objet de l'avis CES 326/97<sup>(1)</sup> relatif à l'industrie de défense (rapporteur: M. Sepi).

#### 4.6. Exploiter le potentiel de création d'emplois

4.6.1. La Commission distingue essentiellement trois types d'effets des TIC sur l'emploi:

- les effets directs sur les industries des TIC et les industries associées;
- les effets indirects sur les autres branches de l'économie;
- les autres effets provoqués par la valeur commerciale croissante des services et les changements qui en résultent dans la division internationale du travail.

Les études menées jusqu'à présent sur ces effets ne semblent pas avoir donné de résultats satisfaisants, mais il faut reconnaître qu'il s'agit là d'une tâche extrêmement difficile. Les scénarios varient entre une évaluation «pessimiste», avec la perte nette de trois millions d'emplois, et une approche «optimiste», avec une création nette de six millions d'emplois. À cet égard, il y a lieu de procéder à une analyse plus approfondie sur la base d'un examen préliminaire des critères présidant à l'élaboration des différents scénarios.

4.6.2. Poursuivant son analyse, la Commission cite l'exemple des États-Unis, où les industries des TIC ont commencé depuis longtemps à se restructurer, créant de

nombreux emplois. Elle encourage à nouveau à créer les conditions d'une croissance rapide des entreprises (voir 4.3.1 et commentaires du CES au paragraphe 4.3.2).

4.6.3. En ce qui concerne l'emploi, en particulier dans le domaine des industries des TIC, le Comité souhaite introduire une réflexion sur un problème spécifique de l'Europe: la diversité linguistique. Alors que les États-Unis connaissent une forte mobilité des forces de travail due à divers motifs, notamment le fait que l'on parle la même langue sur tout le territoire, l'existence en Europe de onze langues différentes constitue en soi un obstacle. Il est vrai que la diversité linguistique constitue la richesse culturelle de l'Europe et qu'elle peut, dans le domaine des TIC, offrir des possibilités d'emplois grâce à l'élaboration de versions adaptées à chaque pays. Par ailleurs, il est clair que cette diversité agit d'une manière générale comme un frein à la mobilité des travailleurs au sein de l'UE. En particulier pour les industries à haute technologie, le fait de ne pas maîtriser la langue dominante dans le secteur constitue un désavantage supplémentaire.

4.6.4. L'offre d'emplois à l'intérieur de l'UE ne peut par conséquent être satisfaite que par des travailleurs locaux ou par des travailleurs connaissant la langue du pays en question et, dans de nombreux cas, la langue de base des technologies: il s'agit d'une limitation des possibilités qui pénalise aussi bien les travailleurs que les entreprises. Le Comité rappelle à cet égard l'exemple du Luxembourg, où le multilinguisme de fait facilite la mise à profit des ressources humaines provenant des pays voisins. Mais cet exemple n'est valable que pour un nombre restreint de pays: d'une façon générale, l'obstacle linguistique pénalise la majorité des États membres, en particulier les petits pays.

4.6.5. Le CES se rend compte qu'il est difficile de surmonter cet obstacle, et se garde de répéter la trop banale recommandation d'intégrer l'enseignement des langues dans les programmes scolaires. L'aspect linguistique devra cependant être pris en compte dans la rédaction de l'analyse comparative de la compétitivité (voir paragraphe 6.8).

#### 5. Domaines d'action prioritaires (Chapitre 4 de la communication)

##### 5.1. Actions déjà engagées dont il convient d'accélérer la mise en œuvre (Chapitre 4.1 de la communication)

5.1.1. Sous cette rubrique, la Commission dresse une liste des actions prioritaires déjà engagées ou prévues à court terme conformément aux priorités définies en novembre 1996 par le plan d'action global pour la Société de l'information<sup>(2)</sup>. Le Comité a déjà exprimé son avis sur un certain nombre d'actions, et prépare un commentaire pour les autres. Le présent document se limitera donc à reprendre les différents points mentionnés, accompagnés d'un bref commentaire. Les priorités

<sup>(1)</sup> JO C 158 du 26.5.1997, p. 32.

<sup>(2)</sup> COM(96) 607 final du 27.11.1996 — avis du CES: JO C 296 du 29.9.1997.



sont au nombre de neuf, et constituent dans l'ensemble un programme d'intervention complexe et dont la réussite dépendra du réalisme et de la flexibilité dont feront preuve la rédaction et l'exécution du programme en question.

5.1.2. La mise en œuvre de la libéralisation des marchés des télécommunications constitue un objectif à atteindre avant la fin de cette année. Le Comité encourage la Commission à intervenir avec fermeté afin de corriger les éventuelles dérives ou résistances, et faire en sorte que le délai soit respecté par tous les États membres.

5.1.3. Le commerce électronique constitue, selon la Commission, le premier élément de la mise en place de la Société de l'information, sa première «application massive». Le CES a élaboré un avis sur la récente communication<sup>(1)</sup>.

5.1.4. Un autre programme d'action porte sur le renforcement et le contrôle de l'acceptation de règles et de principes convenus au niveau international et concernant la concurrence, les droits de propriété intellectuelle, les droits individuels et de la vie privée, la sécurité de l'information, l'interopérabilité et les normes. Le CES approuve ces orientations. Il a cependant l'impression que l'accent est mis sur une action destinée essentiellement à garantir le respect des normes de la part des opérateurs européens. Une attention particulière devrait néanmoins être accordée au contrôle des comportements des acteurs des pays tiers, dont il n'est pas toujours évident qu'ils respectent les normes européennes et internationales.

5.1.5. Il est également fait mention des initiatives de sensibilisation et des actions en faveur de l'adoption des TIC. En l'absence d'informations plus détaillées, le CES ne peut pas formuler d'observations.

5.1.6. Une action au niveau de l'Union européenne dans le domaine des services de communications personnelles par satellite a déjà été présentée. Le CES a déjà exprimé son avis<sup>(2)</sup> à cet égard.

5.1.7. Des plans d'action pour les applications des TIC dans le secteur des transports sont en cours de préparation: réseaux transeuropéens (RTE), systèmes de contrôle aérien et nombreuses applications grand public. Le Comité attend de prendre connaissance des documents à ce sujet.

5.1.8. Un programme-cadre de R&D, qui devrait démarrer en 1998, prévoit que les aides au développement des technologies seront intégrées dans un programme unique couvrant quatre domaines: les services aux citoyens, le commerce électronique, les contenus multimédias et les technologies clés. Dans ce cas également, il n'est pas possible d'émettre un commentaire sur des contenus qui n'ont pas encore été présentés, excepté ceux de caractère général mentionnés au paragraphe 4.5.2.

5.1.9. L'éducation, la formation, la mise à jour ou le recyclage des compétences professionnelles revêtent une importance capitale car ils permettent aux travailleurs d'acquérir les aptitudes et la souplesse nécessaires pour utiliser les technologies. Dans ce domaine, la Commission a lancé diverses initiatives que le CES ne peut qu'approuver. Celui-ci ajoute cependant que les programmes de formation ne peuvent ignorer l'enseignement de base des langues les plus utilisées par l'informatique, sur la base des considérations exprimées ci-après au paragraphe 5.1.10.

5.1.10. Le problème linguistique, particulièrement aigu pour les logiciels en Europe, a été abordé dans le cadre d'un programme spécifique<sup>(3)</sup>. Le CES a déjà exprimé son avis en la matière. Il ajoute que, toujours dans le respect de la diversité linguistique, il convient d'évaluer les initiatives également en termes de coûts/bénéfices afin d'éviter que les pays utilisant une langue peu répandue soient pénalisés par une adaptation des programmes répartie sur un nombre restreint d'utilisateurs.

## 6. Nouveaux domaines à prendre en compte (Chapitre 4.2 de la communication)<sup>(4)</sup>

### 6.1. *Améliorer les conditions de la concurrence mondiale*

6.1.1. Le document de la Commission rappelle les deux étapes importantes dans la voie de la libéralisation au niveau mondial: la conclusion de l'accord ATI<sup>(5)</sup> lors de la conférence de l'OMC à Singapour en décembre 1996, ainsi que l'accord de l'OMC sur les télécommunications en février dernier. Elle rappelle également la perspective de l'abolition des tarifs douaniers sur tous les produits des TIC d'ici l'an 2000, et propose d'entreprendre des actions en vue de faire participer d'autres pays à l'accord ATI. Enfin, elle estime que la réalisation de ces objectifs contribuera à réduire les coûts de production des équipements des TIC en Europe, tout en améliorant les possibilités d'exportation des fabricants européens.

6.1.2. Le CES approuve pleinement le plan d'action de la Commission et les principes fondamentaux qui y sont énoncés. Il souhaite néanmoins formuler quelques observations complémentaires afin d'inciter à la prudence et à une évaluation préliminaire des conséquences de chaque initiative. S'il ne fait aucun doute que le chemin à suivre soit celui de la liberté de circulation, garante d'une concurrence accrue et d'une réduction des prix, il ne faut pas oublier que dans la conquête des marchés, le vainqueur est celui qui réunit les conditions d'une meilleure compétitivité. Certes, la libéralisation favorise la pénétration européenne sur les marchés étrangers, mais toute médaille a son revers, et les producteurs des pays tiers bénéficieront eux aussi de la

<sup>(1)</sup> COM(97) 157 final du 16.4.1997 — JO C 19 du 21.1.1998.

<sup>(2)</sup> COM(95) 529 final — avis du CES: JO C 204 du 15.7.1996.

<sup>(3)</sup> COM(96) 456 final du 2 octobre 1996 — Programme pluriannuel pour promouvoir la diversité linguistique dans la Société de l'information; adopté par le Conseil le 8 octobre 1996. Avis du CES: JO C 212 du 22.7.1996.

<sup>(4)</sup> Les paragraphes 6.1 à 6.8.2 suivent l'ordre des sous-titres (non numérotés) de la communication.

<sup>(5)</sup> ATI: Accord sur les technologies de l'information.

libéralisation sur le marché européen, déjà en grande partie ouvert. Il faudrait en tout cas établir une projection à moyen et long terme des résultats de la libéralisation des marchés d'un point de vue européen, en exprimant les éventuels coûts/bénéfices, l'augmentation de la production et des exportations/importations ainsi que l'évolution de l'emploi, en termes quantitatifs.

6.1.3. En définitive, la libéralisation des marchés doit être cohérente, afin de ne pas porter préjudice à la compétitivité de l'industrie européenne. Dans ce but, la Commission devrait réexaminer certains aspects de décisions ou d'actions passées ou futures. En premier lieu, il faudrait revoir les règles sur les marchés publics en ce qui concerne les acquisitions effectuées par les administrations, et en exclure les opérateurs télécom privatisés qui offrent leurs services dans des pays où la libre concurrence entre opérateurs est désormais acquise. En ce qui concerne l'Accord OMC sur les services de télécommunication de base, il faudrait exercer une pression sur les États-Unis afin qu'ils suppriment l'ECO-Test (Effective Competitive Opportunity Test), en raison de son incompatibilité avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord.

## 6.2. *Accélérer l'adoption des TIC et engager des actions de sensibilisation*

6.2.1. Le document de la Commission cite ces initiatives parmi les nouveaux domaines, mais il faut rappeler qu'elles figurent également parmi les actions déjà engagées (voir 5.1.5). Il est d'abord fait mention du rôle des administrations publiques afin de stimuler l'adoption des TIC dans leurs propres services, les écoles, les foyers et les entreprises. La Commission évoque le retard qu'accusent les États membres du Sud et certains États de la périphérie, signalant que l'adoption des TI constituerait un puissant outil de cohésion dans la mesure où il ferait tomber les barrières. On ne peut qu'approuver une telle position, mais il convient de rappeler à cet égard que la diversité linguistique, dont on soutient le maintien, constitue également une barrière importante.

6.2.2. Le Comité souhaite également rappeler qu'entre le marché des administrations publiques, il est nécessaire d'augmenter de façon sensible les dépenses per capita des utilisateurs (entreprises et particuliers) pour des produits des TIC, et de mener parallèlement des politiques appropriées dans les secteurs de l'éducation, de la formation et des applications dans le domaine de la santé. Il faudrait évaluer avec précision les conséquences de politiques fiscales pénalisantes, notamment en ce qui concerne la proposition d'une «bit-tax»: la seule perspective de son introduction aurait des conséquences négatives non seulement sur le marché, mais également sur les stratégies d'investissement dans le secteur.

## 6.3. *Créer de nouveaux marchés en adoptant des normes en temps utile*

6.3.1. La Commission souligne l'importance de l'adoption de normes universelles en tant que leviers stratégiques permettant d'ouvrir de nouveaux marchés. À cette fin, elle insiste sur la collaboration entre les producteurs au niveau mondial, sans oublier cependant qu'il existe des spécificités régionales justifiées par la nécessité de conquérir de nouveaux marchés ou de maintenir les marchés traditionnels. Dans ce domaine, la position de la Commission est souple: d'une part, elle est «en faveur de la création de structures qui permettent aux entreprises européennes de participer au processus de normalisation internationale»; d'autre part, elle note que «ces structures devraient permettre l'adoption de normes internationalement reconnues qui tiennent compte des spécificités européennes».

6.3.2. En matière de normes techniques, le Comité rappelle qu'il convient de distinguer différentes catégories, et que l'usage — trop général — qui est fait de ces termes au sein de la Commission ne reflète pas de façon appropriée la nécessité pour l'industrie d'être prête à réagir promptement à des normes dictées par le marché et qui pourraient être différentes des normes formelles. À cet égard, le Comité attire l'attention de la Commission sur les observations exprimées dans un précédent avis <sup>(1)</sup>.

6.3.3. Le Comité estime que le fragile équilibre entre normes universelles et normes européennes devrait être établi au cas par cas: les principes généraux ne suffisent pas à résoudre les éventuels conflits avec les normes de concurrence au sens de l'article 89 du Traité. Ces conflits devraient être résolus par les autorités compétentes avec la souplesse nécessaire et une vision claire des intérêts en jeu, compte tenu également des observations formulées au paragraphe 4.2.3.

6.3.4. Afin d'assurer «la cohérence et une utilisation optimale des ressources européennes en matière de normalisation», la Commission propose la création d'un «guichet unique» sous l'égide des organismes européens de normalisation de toute urgence. Les objectifs définis sont trop généraux pour que le CES puisse exprimer son avis. Par ailleurs, les informations sur la nature, les compétences et le rôle d'un tel guichet sont insuffisantes. Le Comité se réserve d'émettre des commentaires à ce sujet dès qu'il sera en possession des détails complémentaires.

## 6.4. *Exploiter le potentiel lié à l'élargissement*

6.4.1. L'élargissement de l'UE offrirait à l'industrie européenne des TIC un marché intérieur étendu et à forte croissance, qui ouvrirait des possibilités considérables d'économies d'échelle dans la production. Les entreprises européennes auraient ainsi une occasion de reconfigurer leurs structures de fabrication, comme le font les

<sup>(1)</sup> COM(96) 359 final sur la normalisation et la société globale de l'information: l'approche européenne — avis du CES: JO C 89 du 19.3.1997.

producteurs américains et japonais vis-à-vis des pays asiatiques. La Commission constate que le processus est déjà engagé, à tel point que certains producteurs rapatrient des activités implantées en Extrême-Orient pour les installer dans les PECO.

6.4.2. Les analogies entre les PECO et certains pays asiatiques sont plus apparentes que réelles. Les avantages des PECO en termes de réduction des coûts de production sont condamnés à s'amenuiser au fil du temps, lorsqu'ils auront adhéré à l'Union. Si l'on refuse le principe de la spécialisation des structures de production de chaque pays (voir paragraphe 4.2.2), il est évident que le rôle de ces pays ne pourra se limiter — et ne pourra pas non plus être limité — aux seules productions secondaires. La politique de la Commission consiste à encourager «une représentation active de l'industrie dans les PECO», mais la façon dont celle-ci est présentée évoque plutôt une pénétration colonialiste. L'intention est certainement tout autre: le CES invite la Commission à reformuler cette partie de la communication afin de ne pas causer de fausses impressions.

#### 6.5. *Promouvoir la coopération industrielle*

6.5.1. La Commission évoque les initiatives, en cours ou proposées, de coopération industrielle dans les pays nouvellement indépendants, dans la région méditerranéenne, en Amérique du Sud et en Asie. Elle préconise davantage d'efforts pour sensibiliser les entreprises, et en particulier les PME, aux occasions qui s'offrent à elles dans ce domaine.

6.5.2. Le CES prend acte de ces déclarations. Toutefois, on ne peut se dissimuler que dans la pratique, cette invitation à «coopérer» équivaut à favoriser la délocalisation des entreprises ou d'une partie d'entre elles, avec les conséquences bien connues sur l'emploi (voir 2.1.9). À long terme, une telle politique aura des résultats positifs: une meilleure pénétration des marchés, la présence renforcée des intérêts européens dans le reste du monde, et enfin l'amélioration de la situation de l'emploi. Mais il ne fait aucun doute qu'à court terme, la délocalisation impliquera une diminution des possibilités de travail pour les Européens: une conséquence à laquelle il faut faire face grâce à une politique évitant tout traumatisme social, mais qu'il faut accepter comme le prix à payer pour le bien-être des générations futures.

#### 6.6. *Faciliter la création de PME*

6.6.1. La communication reconnaît le rôle crucial des PME dans la création d'emplois et l'innovation, et évoque les raisons du handicap et du retard de l'Europe par rapport aux États-Unis en ce qui concerne la mise en place des conditions favorables à la création de nouvelles PME: insuffisance du capital risque et de la coopération avec les organismes financiers. Elle ajoute un élément important, la lourdeur des procédures

administratives, excessive en Europe, qui constituerait un des principaux obstacles. Elle propose l'étalonnage des performances concurrentielles entre les PME européennes et américaines, en particulier Silicon Valley. Le CES est d'accord, mais ne peut s'empêcher de rappeler qu'une comparaison efficace et transparente ne peut omettre les aspects relatifs au modèle social et à la fiscalité.

#### 6.7. *Mettre l'accent sur l'emploi: compétences, éducation et formation*

6.7.1. La Commission propose la mise en œuvre d'un système de «normes de compétence» qui constituerait une base pour l'adaptation permanente des compétences professionnelles à l'évolution des technologies et des sciences. La définition de profils de compétences en fonction des activités principales de l'industrie permettrait de dresser des «profils» de compétences permettant notamment de définir des programmes de formation. Les normes constitueraient par conséquent une base de référence afin d'améliorer les programmes d'enseignement dans les établissements scolaires.

6.7.2. La proposition mérite une attention particulière. Il semble toutefois évident qu'aucun «profil» dérivant de «normes de compétence» officielles ne puisse être adapté continuellement et rapidement en fonction de l'évolution constante de la recherche et des technologies. Une coopération directe entre les entreprises et les établissements d'enseignement à tous les niveaux s'avère donc nécessaire. Les États membres devraient se charger de créer les bases nécessaires à une telle coopération, compte tenu des exigences locales mais également de la nécessité d'augmenter le nombre de chercheurs et de techniciens formés aux TI et de former une main-d'œuvre apte à la mobilité au niveau européen.

6.7.3. Indépendamment des observations formulées dans le paragraphe précédent, le CES estime que des bénéfices incontestables découleraient d'initiatives communautaires en faveur de la reconversion industrielle et de la requalification du personnel de l'industrie des TIC, depuis le secteur du matériel informatique jusqu'à celui du logiciel et des services. Ces deux secteurs connaissent une forte expansion et cette tendance se renforcera à l'avenir: la création de nouveaux emplois dans ces secteurs peut contrebalancer la réduction du nombre d'employés dans le secteur du matériel, voire dégager un solde net positif dans le domaine de l'emploi.

6.7.4. Enfin, il faut signaler que la possibilité de créer de nouveaux emplois dans le domaine des TIC est étroitement liée au développement des Réseaux globaux et de la Société de l'information en Europe, c'est-à-dire les infrastructures du type Internet, les services d'échange d'information en ligne, les services multimédias, les applications dans le domaine du commerce électronique, le télétravail, la télé-éducation, etc.

#### 6.8. *Promouvoir l'étalonnage des performances concurrentielles*

6.8.1. La Commission considère l'étalonnage des performances concurrentielles comme un outil efficace et puissant d'amélioration de la compétitivité, et se

propose de promouvoir son utilisation auprès des entreprises, et notamment des PME. Ce thème a déjà été abordé dans un document de la Commission, sur lequel le CES a exprimé son avis<sup>(1)</sup>. L'utilité de l'application de l'étalonnage à l'industrie des TIC, d'après les travaux exécutés par le gouvernement néerlandais en la matière, ne fait aucun doute. La communication affirme que la Commission collaborera avec les États membres et les entreprises afin de déterminer les conditions cadres indispensables. Le CES suggère que l'expérience et les suggestions des PME soient prises en compte lorsque l'on parle des «entreprises».

6.8.2. Le CES constate avec satisfaction que la Commission n'a cependant pas perdu de temps: la première communication<sup>(2)</sup> a été suivie d'une autre communication<sup>(3)</sup> qui annonce le lancement d'un projet pilote relatif aux industries des TIC.

## 7. Conclusions

7.1. Dans sa conclusion, la Commission note que les nombreuses propositions d'action présentées revêtent un même caractère d'urgence. Elle a l'intention de faire suite à la communication en définissant, en collaboration avec les États membres et les entreprises, des actions spécifiques à engager, et d'établir un calendrier d'exécution.

(1) COM(97) 153 final — avis du CES JO C 296 du 29.9.1997.

(2) COM(96) 463 final du 9.10.1996.

(3) COM(97) 153 final du 16.4.1997.

7.2. Le Comité a déjà commenté au cas par cas les différents aspects et, en guise de conclusion, approuve la mise en œuvre d'un plan d'action qui devrait être cohérent mais surtout flexible afin de s'adapter aux événements et à une conjoncture extrêmement éphémère, exempt de bureaucratie et étroitement inspiré de l'objectif final, à savoir récupérer une compétitivité au niveau mondial.

7.3. Le fait que la Commission ait identifié concrètement des domaines d'action est positif. Le CES recommande que les efforts se concentrent en particulier sur les actions susceptibles de créer des emplois: incitations aux PME — et en particulier pour la création de nouvelles PME dans les secteurs les plus porteurs (logiciels, contenus multimédias, etc.) —, soutien à la formation des jeunes et des travailleurs, incitations aux établissements d'enseignement pour l'utilisation de nouvelles technologies et pour leur connexion au réseau.

7.4. Enfin, une recommandation: outre la communication sur les analyses comparatives, la Commission a été particulièrement active dans l'élaboration de communications et de projets relatifs à la Société de l'information<sup>(4)</sup> tous les projets peuvent être valables, mais il faut les coordonner de façon attentive afin d'éviter les éventuelles interférences entre eux et les doubles emplois, et rechercher les éléments potentiels d'une synergie entre ces différents projets.

(4) Notamment doc. COM(96) 607 final du 27.11.1996, «Communication sur l'Europe à l'avant-plan de la Société de l'information planétaire: plan d'action évolutif», JO C 296 du 29.9.1997 à ce sujet.

Bruxelles, le 11 décembre 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 concernant les équipements de télécommunications connectés et la reconnaissance mutuelle de la conformité de ces équipements»**

(98/C 73/02)

Le 27 juin 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 novembre 1997 (rapporteur: M. Green).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité a adopté par 95 voix pour et deux voix contre l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. L'harmonisation du marché européen des terminaux de télécommunications a débuté en 1983. En 1985, la Commission a présenté une proposition de directive sur la reconnaissance mutuelle des résultats des essais pour les équipements terminaux, qui a été adoptée et est devenue la directive 86/361/CEE du Conseil<sup>(1)</sup>. Cette dernière a ensuite été remplacée par la directive 91/263/CEE<sup>(2)</sup> sur les équipements terminaux, introduisant un système harmonisé pour tout le processus d'agrément, y compris la mise sur le marché et la mise en service des équipements terminaux de télécommunications. Le champ d'application de la directive 91/263/CEE a été complété par la directive 93/97/CEE<sup>(3)</sup> de manière à inclure toutes les stations terrestres de communications par satellite.

1.2. L'accélération des progrès technologiques nécessite une révision fondamentale de la législation existante. Les délais d'établissement des mesures juridiques prévues par les directives 91/263/CEE et 93/97/CEE sont trop longs en comparaison de la durée de vie de certains produits d'à peine trois ans. La libéralisation des infrastructures et la déréglementation du marché des services à partir de janvier 1998 ont créé un environnement très compétitif et dynamique. C'est pourquoi la Commission propose des changements importants de la réglementation européenne en matière d'équipements de télécommunications. Cette directive est destinée à fonctionner dans un environnement où les réseaux, les services et les équipements terminaux sont fournis dans des conditions de concurrence.

## 2. La proposition de la Commission

2.1. La proposition de directive de la Commission a pour but d'établir un cadre réglementaire pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service des «Équipements de télécommunications connectés» (ETC)<sup>(4)</sup> conformes aux exigences essentielles.

2.2. La nouvelle directive remplacera les directives 91/263/CEE et 93/97/CEE. Son champ d'application sera étendu de manière à couvrir les domaines «non harmonisés» ainsi que les équipements faisant l'objet de règles ou de normes harmonisées. Elle remplacera les actuels systèmes nationaux d'homologation dans les domaines non harmonisés. Son champ d'application sera également étendu de manière à couvrir tous les types d'équipements hertziens à l'exception de ceux qui sont destinés à être utilisés exclusivement à des fins de sécurité publique.

2.3. Afin que la directive proposée ait une portée suffisamment souple pour couvrir de nouveaux types de réseaux et de terminaux à l'avenir, les exigences essentielles applicables aux ETC sont exprimées en termes généraux. Un comité (CECST)<sup>(5)</sup> aidera la Commission à déterminer et à définir des exigences spécifiques applicables à chaque ETC si nécessaire.

2.4. En raison de l'expérience acquise avec la législation actuelle, la Commission propose une interprétation des exigences essentielles moins stricte que celle des directives 91/263/CEE et 93/97/CEE. Les anciennes exigences relatives à la prévention des dommages au réseau et à l'interfonctionnement à travers le réseau ont été abandonnées. Dans certaines circonstances, des ETC peuvent être mis sur le marché uniquement sur la base d'exigences de sécurité et de CEM<sup>(6)</sup>. Toutefois, d'autres exigences essentielles peuvent être appliquées, telles que la prévention de la dégradation du service aux tiers, la portabilité transcommunautaire, l'utilisation efficace du spectre attribué aux radiocommunications, ainsi que celles relatives aux aspects de la santé, des personnes handicapées, des services d'urgence et de sécurité et de la protection de la vie privée.

2.5. Les États membres détermineront les réseaux auxquels les ETC peuvent être connectés, et les exploitants de réseau seront tenus de publier les spécifications

<sup>(1)</sup> Avis du CES: JO C 303 du 25.11.1985.

<sup>(2)</sup> Avis du CES: JO C 329 du 30.12.1989.

<sup>(3)</sup> Avis du CES: JO C 161 du 14.6.1993.

<sup>(4)</sup> ETC = équipements de télécommunications connectés [définis à l'article 2 (a)].

<sup>(5)</sup> CECST = comité pour l'évaluation de la conformité et la surveillance du marché en télécommunications (défini à l'article 12.1).

<sup>(6)</sup> CEM = compatibilité électromagnétique.

techniques de l'interface du réseau, ou PTRO<sup>(1)</sup>; ces spécifications seront suffisamment détaillées pour permettre de concevoir des ETC compatibles.

2.6. De nouvelles procédures d'évaluation de la conformité sont proposées, dans lesquelles les déclarations des fournisseurs remplacent les essais effectués par des tiers prévus par la directive 91/263/CEE. Le fabricant peut choisir d'utiliser d'autres spécifications techniques au lieu des normes harmonisées pour prouver qu'il respecte les exigences essentielles, sauf pour certains essais radio de produits à spécifier par les organismes notifiés.

2.7. L'accès simplifié au marché est contrebalancé par une proposition de régime de surveillance du marché introduisant des sanctions pour les produits qui ne respectent pas les exigences essentielles. Ces produits seront retirés du marché, mais seront également considérés comme ayant causé des «dommages» au sens de la directive 85/374/CEE sur la responsabilité du fait de produits. Les fabricants seront responsables de ces dommages et du dommage économique direct imputable à la non-conformité avec les exigences essentielles.

### 3. Observations générales

3.1. Le Comité salue toute initiative simplifiant la législation communautaire et répondant aux conditions du marché afin de permettre un marché communautaire plus ouvert, plus compétitif et plus dynamique à l'avenir, ce qui est clairement l'objectif de ce texte. Le Comité estime que la proposition de directive constituera un élément important des bases de la future société de l'information, grâce à son interprétation moins stricte des exigences essentielles que celle des directives 91/263/CEE et 93/97/CEE.

3.2. Le Comité approuve en principe les grandes lignes de la proposition de directive. Toutefois, certains points donnent matière à inquiétude.

3.3. L'exclusion des équipements destinés à être utilisés exclusivement à des fins de sécurité publique devrait s'appliquer à tous les ETC et pas seulement aux équipements hertziens. Cela devrait être stipulé au début de la directive plutôt que dans les définitions. Le cas échéant, l'on pourrait s'inspirer de la formulation de la proposition de directive sur la protection des données dans le secteur des télécommunications<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> PTRO = point de terminaison d'un réseau ouvert [défini à l'article 2 (b)].

<sup>(2)</sup> «La présente directive ne s'applique pas aux activités qui ne relèvent pas du droit communautaire, telles que celles visées aux titres V et VI du Traité sur l'Union européenne ni, en tout état de cause, aux activités concernant la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État (y compris la prospérité économique de l'État lorsqu'il s'agit d'activités liées à la sûreté de l'État) ou aux activités de l'État dans des domaines relevant du droit pénal.» (article 1.3 de la position commune n° 57/96 arrêtée par le Conseil le 12 septembre 1996 — JO C 315 du 24.10.1996, p. 30).

3.4. La directive devrait exclure de son champ d'application les équipements hertziens utilisés par les radioamateurs<sup>(3)</sup> ainsi que les équipements hertziens récepteurs ne pouvant recevoir que les émissions des services de radiodiffusion.

3.5. Des régimes d'autorisation nationaux pour les produits hertziens continueront à être nécessaires dans de nombreux États membres. Il devrait être stipulé que les dispositions de la directive ne préjugent pas des mesures, compatibles avec la législation communautaire, prises par les États membres pour autoriser l'utilisation du spectre des fréquences radio.

3.6. L'exigence essentielle d'utilisation efficace du spectre des fréquences radio devrait être une exigence essentielle générale s'appliquant à tous les équipements hertziens. Afin d'éviter toute confusion, les différentes exigences en matière d'équipements hertziens et autres ETC devraient être définies plus clairement dans le texte.

3.7. Le rôle des organismes notifiés<sup>(4)</sup> n'est pas clair et devrait être mieux défini. Leur rôle semble se limiter: a) à déterminer les séries d'essais radio pour les types particuliers d'ETC, ce qui pourrait être effectué de manière générale par le CECST, ou b) à vérifier la déclaration du fabricant selon laquelle son produit est conforme à tel type d'ETC, mais sans vérifier cette conformité. À moins que l'organisme notifié ne joue un rôle dans l'inspection des produits ou le contrôle de la production, son numéro d'identification ne devrait pas figurer dans le marquage «CE».

3.8. Le contenu des autres exigences essentielles spécifiques aux articles 3 et 4 de la proposition de la Commission reste indéfini. Il importe que toute exigence de ce genre soit bien définie à l'avance. Les États membres devraient être associés à l'interprétation de ces exigences au sein du comité proposé.

3.9. La proposition de directive devrait indiquer clairement que les consommateurs sont protégés par la législation horizontale pour les aspects non couverts par les exigences essentielles. Ce point est important étant donné que la proposition de directive donne une interprétation moins stricte des exigences essentielles que les directives 91/263/CEE et 93/97/CEE.

3.10. Le Comité est d'avis que la possibilité de retirer tous les produits du marché en vertu des clauses de sauvegarde de la directive constitue une mesure adéquate pour obliger les fournisseurs à s'assurer que l'ETC est conforme à toutes les exigences essentielles applicables, et qu'il n'y a pas d'abus de l'accès simplifié au marché. Aucune disposition supplémentaire sur la responsabilité en cas de non-conformité n'est nécessaire.

<sup>(3)</sup> Au sens de l'article 1, définition 53, des dispositions radios de la Convention internationale des télécommunications.

<sup>(4)</sup> Articles 10 et 11.

3.11. La directive devrait prévoir des mesures de protection et une procédure d'appel pour les fabricants qui estiment que leurs produits ont été retirés du marché sans justification valable.

3.12. La directive devrait également prévoir une procédure d'appel pour résoudre les conflits portant sur la question de savoir si les spécifications techniques des PTRO publiés par les exploitants de réseaux sont suffisamment détaillées pour permettre de concevoir des ETC compatibles.

3.13. Le récent accord de l'OMC sur la reconnaissance mutuelle (ARM) ne contient pas de dispositions concernant les déclarations propres des fabricants. Cela soulève le problème de la réciprocité, qui devrait être reconnu par la directive proposée.

#### 4. Observations spécifiques

##### 4.1. Article 2 (d)

Le texte devrait être modifié comme suit:

«... un document énonçant entre autres les caractéristiques...».

##### 4.2. Article 3.1 (a)

Les exigences essentielles générales en ce qui concerne la sécurité, visées à l'article 3.1 (a) et qui figurent dans la directive 73/23/CEE, devraient être désignées comme «les principaux éléments de sécurité de la directive 73/23/CEE» car les termes «exigences essentielles» ne sont pas utilisés dans la directive. Les exigences ne devraient pas s'appliquer aux équipements figurant à l'annexe II de la directive 73/23/CEE.

##### 4.3. Article 3.1 (b)

Les exigences essentielles générales relatives à la compatibilité électromagnétique, visées à l'article 3.1 (b) et qui figurent dans la directive 89/336/CEE, devraient être désignées comme «les exigences posées par l'article 4 de la directive 89/336/CEE» car les termes «exigences essentielles» ne sont pas utilisés dans la directive. Les exigences ne devraient pas s'appliquer aux équipements non couverts par la directive 89/336/CEE en vertu de l'article 2 (2) de cette directive.

##### 4.4. Article 4.1 (a)

L'exigence de «protection de la santé» est exprimée de manière trop large pour une directive sur les télécommunications. Les exigences selon lesquelles l'équipement ne peut pas nuire à la santé ni à la sécurité des personnes sont déjà inscrites dans la directive «basse tension» (73/23/CEE), qui couvre à la fois les aspects non électriques et électriques de la sécurité. Les risques dus

au rayonnement radioélectrique sont traités par la directive 89/336/CEE sur la CEM. Ce point devrait être supprimé.

##### 4.5. Article 4.1 (d)

Il se peut que l'exigence de «protection de la vie privée» soit déjà couverte par la proposition de directive sur la protection des données dans le secteur des télécommunications<sup>(1)</sup>. Il y a lieu de réexaminer ce point.

##### 4.6. Article 6.1

Ajouter les termes «en ce qui concerne la mise sur le marché» après «ne soient pas soumis à d'autres règles nationales».

##### 4.7. Article 7.1

Insérer les termes «lorsqu'il est utilisé correctement conformément à l'usage prévu par le fabricant» après «n'est pas conforme aux exigences essentielles applicables à ce type d'ETC». (Cette proposition découle du point 3.11 des observations générales).

##### 4.8. Article 7.3

Commencer l'article 7.3 par:

«La Commission consulte les parties concernées dès que possible. Lorsque la Commission constate, après cette consultation, que la mesure prise en vertu du paragraphe 1 est justifiée, elle en informe immédiatement l'État membre qui a pris l'initiative ainsi que les autres États membres.»

(Ce texte provient de la directive 91/263/CEE, article 8.2). Cette proposition découle du point 3.11 des observations générales.

##### 4.9. Article 8

L'article 8 devrait être supprimé. La réparation pour non-conformité avec les exigences essentielles devrait être basée sur l'article 7 et d'autres dispositions de la législation communautaire. Cette remarque découle du point 3.10 des observations générales.

##### 4.10. Vingtième considérant

La deuxième partie du vingtième considérant devrait être supprimée. Cette remarque découle du point 3.10 des observations générales.

<sup>(1)</sup> Position commune n° 57/96 arrêtée par le Conseil le 12 septembre 1996 — JO C 315 du 24.10.1996, p. 30.

4.11. *Vingt et unième considérant*

Le texte du vingt et unième considérant devrait être remplacé par le texte suivant:

«considérant que les fabricants ou leur mandataire établi dans la Communauté, qui portent la responsabilité de la mise sur le marché de produits, sont responsables de tous les aspects de ces produits en vertu de la législation communautaire, y compris les dispositions relatives à la responsabilité du fait de produits défectueux de la directive 85/374/CEE; que la législation communautaire reconnaît également la responsabilité des fabricants pour les produits utilisés par des entreprises et d'autres utilisateurs de télécommunications qui ne sont pas des personnes physiques.»

Bruxelles, le 10 décembre 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 relative aux véhicules à moteur, ainsi qu'à leurs remorques, destinés au transport de certaines espèces animales, et portant modification de la directive 70/156/CEE en ce qui concerne la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques»**

(98/C 73/03)

Le 3 juillet 1997, le Conseil européen a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 décembre 1997 (rapporteur: M. Gardner).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), par 84 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Le texte à l'examen constitue une «directive particulière», ressortissant à la directive-cadre 70/156/CEE sur la réception des véhicules à moteur. Il distingue la réception des véhicules complets, des châssis (qui sont souvent des unités normalisées produites en grandes séries) et la carrosserie (souvent fabriquée en un petit nombre d'exemplaires). La proposition couvre un large éventail de véhicules, du gros camion à niveaux multiples jusqu'à la petite remorque attelée à une voiture à quatre roues motrices, de sorte qu'il est particulièrement difficile d'édicter des prescriptions générales en la matière.

1.2. Comme la plupart de celles qui se rapportent à la réception de véhicules, la directive proposée porte sur

(Cette remarque découle des points 3.9 et 3.10 des observations générales).

4.12. *Nouvel article 6.4*

«Les dispositions de cet article ne pourront empêcher la mise en œuvre dans un État membre des mesures visées à l'article 8 de la directive 89/336/CEE, ni empêcher toute réparation exigible en vertu de la législation communautaire en cas de dommage ou de préjudice causés aux personnes ou aux biens par un équipement conforme aux exigences essentielles applicables au moment de la première mise sur le marché.»

une harmonisation facultative, qui oblige les États membres à agréer tout véhicule ou remorque fabriqués dans le respect de ce texte, tout en leur permettant également d'accepter des unités dont la fabrication répond à leurs spécifications nationales.

1.3. La directive est proposée au titre de l'article 100 A et ne traite que de la réception des véhicules et remorques. Elle ne porte ni sur leur utilisation, ni sur les conditions effectives de transport, questions relevant de l'article 43. La Commission, dont on attend depuis plusieurs années une proposition de législation à ce sujet, affirme qu'elle va la formuler dès l'adoption de la présente directive fondée sur l'article 100 A.



1.4. Étant donné que les prescriptions communautaires d'«utilisation» (directive 91/628/CEE) ne couvrent pas les véhicules appartenant à des exploitations agricoles ou utilisés pour des trajets de moins de 50 km, ceux-ci devraient être exclus du champ d'application de la directive à l'examen.

## 2. Observations générales

2.1. La directive proposée par la Commission étant de nature à lever de multiples obstacles au marché intérieur, le Comité en approuve le principe mais fait remarquer que sa mise en œuvre se heurtera à une série de problèmes, qui tiennent à la distinction que la Commission tente d'introduire entre normes d'utilisation et normes de construction, comme le démontre l'exemple ci-après.

2.1.1. Parallèlement au texte qui fait l'objet du présent avis, un autre service de la Commission a rédigé une proposition<sup>(1)</sup> qui, sur la base de l'article 43, formule des normes complémentaires applicables aux véhicules routiers servant à transporter des animaux pour des voyages dont la durée excède huit heures. Pour la structure des véhicules, ce texte impose plusieurs prescriptions qui ne se retrouvent pas dans la présente proposition de normalisation, par exemple des réservoirs d'eau d'une capacité de 200 litres.

2.1.2. De ce fait, les spécifications de réception ne s'appliquent qu'aux véhicules utilisés pour des transports de moins de huit heures. Pour tous les autres, ce sont les stipulations nationales qui resteront en vigueur.

2.1.3. Cet exemple est emblématique des problèmes qui surgissent si l'on tente de distinguer spécifications d'utilisation et de construction.

2.1.4. Ces deux séries de normes doivent donc être coordonnées et leur fixation doit s'effectuer selon une démarche concomitante. Cette remarque vaut également pour d'autres propositions qui seraient actuellement en cours d'élaboration.

## 3. Recommandation du Comité économique et social

3.1. Pour revêtir réellement une quelconque utilité, une spécification de réception doit à tout le moins s'appliquer à la majorité des véhicules concernés. Eu égard à l'importante diversité des utilisations et des conditions climatiques, le Comité recommande de bloquer la proposition à l'examen jusqu'à la fixation, dans les délais les plus rapides, des exigences imposées pour l'emploi de ces véhicules. Il conviendrait alors de la compléter par des annexes distinctes qui indiqueraient les principales conditions régissant la réception des véhicules utilisés pour de longs trajets, dans des conditions climatiques extrêmes, etc.

<sup>(1)</sup> COM(97) 272.

4. **Observations particulières** (les chiffres entre parenthèses se réfèrent à la proposition de directive)

### 4.1. *Annexe I — Définitions des types de véhicules*

4.1.1. Quatre situations peuvent se présenter pour la réception:

- 1) véhicule complet, avec carrosserie construite par un seul fabricant (les petites remorques en sont l'exemple le plus typique);
- 2) véhicule fabriqué en plusieurs étapes, par plusieurs constructeurs (par exemple, un carrossier spécialisé montant un véhicule de transport d'animaux sur un châssis produit ailleurs);
- 3) superstructure (formant une «entité technique») due à un fabricant spécialisé;
- 4) montage d'une entité technique sur un châssis de véhicule.

4.1.2. L'annexe I (paragraphe 4.1.1 et 4.2.1) n'est pas suffisamment adaptée à ces cas de figure. Dans le paragraphe 4.1.1, par exemple, la mention du «nombre d'essieux» n'est pas un critère pertinent pour les normes à appliquer aux transports d'animaux et devrait donc être supprimée.

4.1.3. En ce qui concerne le paragraphe 4.2.1, on peut se demander pourquoi restreindre la notion de «type de superstructure» en fonction de paramètres de structure et de configuration, tels que la masse et les dimensions, alors qu'ils ne sont pas requis pour définir le «type de véhicule» dans le paragraphe 4.1.1.

4.1.4. Le Comité préconise que le groupe de travail formé par la Commission pour étudier le processus de réception se penche sur les définitions de types et les annexes V, VI et VII, dans le souci de les harmoniser avec les procédures existantes pour les directives séparées prises au titre de la directive 70/156/CEE.

## Appendice 1

### 4.2. *Prescriptions générales* (0)

#### 4.2.1. *Parois doubles* (0.1.3)

Cette prescription est confuse et peut s'avérer très coûteuse à mettre en œuvre.

4.2.1.1. (0.1.3) Il a été précisé au Comité que, dans l'esprit de la Commission, le «métal léger» se réfère à des alliages d'aluminium, bien que, selon d'autres, il soit plutôt fait allusion à la faible épaisseur du métal (tôles de calibre peu important).

Le Comité a également appris que la réglementation sur la structure à double paroi vise à assurer une isolation thermique dans des conditions hivernales aussi bien qu'estivales. Dans ce cas, les fabricants devraient être autorisés à recourir également à d'autres types de

structure capables de produire les mêmes effets thermiques que la construction à double paroi d'aluminium tout en répondant aux prescriptions de résistance qui sont d'application.

Une structure à double paroi peut provoquer des problèmes d'hygiène si l'un des panneaux se troue et que des débris ou autres excréments viennent s'accumuler dans les interstices.

#### 4.3. *Aération* (0.4)

4.3.1. L'utilisation d'une unité de transport sur les navires rouliers, qui sont dépourvus de conduits de ventilation naturelle, n'est envisagée ni par ce paragraphe 0.4, ni par les prescriptions supplémentaires en matière d'aération, alors qu'elle est évoquée dans les dispositions sur la construction contenues dans la proposition concurrente (COM(97) 272). Cette lacune illustre bien le problème soulevé dans les paragraphes 2.1.1 et 3.1.

#### 4.4. *Planchers intermédiaires* (0.1)

Planchers intermédiaires réglables en hauteur (0.7.1)

Les dispositifs de verrouillage automatique peuvent être dangereux en cas de défectuosité. Dans la pratique, les systèmes manuels traditionnels, qui ne peuvent être actionnés que de l'extérieur, restent plus sûrs. Quelles que soient leurs qualités de maniabilité, les systèmes de réglage des planchers à distance sont également à déconseiller parce qu'ils peuvent être déclenchés de l'intérieur, avec tous les risques afférents.

#### 4.5. *Inspection* (0.9)

4.5.1. Si le flou de cette disposition est sans doute approprié pour les petites remorques tractées par des voitures à quatre roues motrices, il conviendrait de spécifier d'autres points pour les grands véhicules parcourant des distances étendues, par exemple:

- une structure se prêtant à une inspection rapide;
- la possibilité d'accéder aux animaux malades et de les évacuer;
- l'équipement permettant d'assurer le transport des animaux dangereux (taureaux et verrats).

4.5.2. On soulignera qu'une fois de plus, la proposition jumelle COM(97) 272 couvre une partie de la question.

#### 4.6. *Éclairage* (0.10)

Sur ce point comme pour le reste des prescriptions générales, il conviendrait de fournir des indications plus détaillées, afin d'éviter que les instances nationales de réception ne les interprètent par trop différemment.

#### 4.7. *Animaux malades*

Pour de petits trajets, une litière suffit pour absorber de manière satisfaisante les effluents produits par les animaux malades. En revanche, il pourrait être nécessaire de prévoir des aménagements structurels pour voyages plus longs.

### 5. Prescriptions supplémentaires

#### 5.1. *Ouvertures d'aération* (1.3.3 à 1.5.3)

Le Comité se demande s'il faut vraiment que toutes les ouvertures d'aération puissent être fermées de manière à protéger contre les intempéries, le problème des compartiments à bétail étant généralement d'être surchauffés.

#### 5.2. *Planchers, parois latérales et frontales* (paragraphes 1.1.1 à 5.1.1 et 1.2.1 à 5.2.1).

Les dimensions indiquées dans ces paragraphes semblent incohérentes. Le Comité suppose qu'elles reposent sur une norme suédoise. N'étant pas compétent pour juger de leur exactitude, il propose qu'elles soient soumises à un comité technique approprié.

#### 5.3. *Rampes* (1.5.3 à 5.5.3)

Le degré d'inclinaison maximum est fixé à 25° dans tous les cas. Cette valeur représente probablement le meilleur arbitrage entre les impératifs du bien-être des animaux et ceux de la fabrication de véhicules.

5.3.1. Une rampe inclinée à 20° devrait toutefois être un maximum pour les porcs, animaux qu'il faudrait charger sur des plates-formes planes chaque fois que possible. En revanche, les chèvres et les moutons peuvent parfaitement s'accommoder d'une pente à 30°. Dans ses stipulations, la directive devrait tenir compte de ces disparités, en particulier pour les véhicules et les remorques de plus petite taille, qui n'admettent pas toujours une inclinaison de 25°.

#### 5.3.2. *Marches* (1.5.1 à 5.5.1)

Des marches d'une hauteur de 100 mm sont inutilement basses, la norme étant de 200 mm. Si des dimensions plus élevées sont autorisées, la longueur des rampes pourra être réduite et leur manipulation et leur rangement s'en trouveront facilités.

#### 5.3.3. *Barres antiglissement* (1.5.3 à 5.5.3)

Les animaux risquant de se coincer les sabots si les barres ne sont pas espacées de plus de 100 mm entre elles, il est plus réaliste de prescrire un écartement de 200 à 250 mm.

## 6. Limitations de hauteur

### *Appendice 2, addendum 1.6 et annexe VII, 1.1.2*

Une législation communautaire en vigueur réglemente déjà les volumes et dimensions des véhicules circulant dans la Communauté. Il n'est donc ni indiqué ni nécessaire de les reprendre en partie dans la directive particulière à l'examen, qui a l'article 100 A comme base juridique et ne vise pas à contrôler l'utilisation des véhicules.

Bruxelles, le 11 décembre 1997.

## 7. Fiche d'impact

Le contenu de cette fiche est fort insatisfaisant et inapproprié. Les petites et moyennes entreprises sont tout à fait concernées par la directive proposée. Elle débouche sur des complications complémentaires qui devraient affecter la compétitivité et les partenaires sociaux auraient dû être consultés à son sujet.

*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 modifiant la décision du 19 décembre 1996 portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté ("Douane 2000")»**

(98/C 73/04)

Le 26 septembre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité CE, 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 élaboré son avis le 3 décembre 1997 (rapporteur: M. Giesecke).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre) par 101 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission COM(97) 433 final vise à fournir au programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2000) un financement complémentaire pour la période 1998-2000. Le Comité s'était, dès septembre 1995<sup>(1)</sup>, exprimé positivement sur une telle approche.

1.2. Ce programme d'action est financé en premier lieu dans le cadre du programme IDA. Attendu cependant que la date d'expiration de ce dernier a été fixée au 31 décembre 1997, alors que le programme «Douane 2000» couvre une période allant jusqu'à la fin de l'an 2000, un financement complémentaire approprié est nécessaire pour la période 1998-2000.

## 2. Proposition de la Commission

2.1. La Commission propose donc de modifier l'enveloppe financière de la décision n° 210/97/CE<sup>(2)</sup> de façon à couvrir les années 1998 à 2000.

2.2. Pour l'informatisation de «Douane 2000», 58 millions d'écus sont prévus, au lieu des 23 millions d'écus prévus jusqu'à présent.

## 3. Observations du Comité

3.1. Le Comité approuve la proposition de modification présentée par la Commission.

<sup>(1)</sup> JO C 301 du 13.11.1995.

<sup>(2)</sup> JO L 33/24 du 4.2.1997.

3.2. Le Comité salue particulièrement la définition des priorités selon laquelle presque la moitié du financement est prévu pour le développement du Nouveau Système du Transit Commun (NCTS) et pour l'harmonisation des systèmes informatisés d'échanges d'informations entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission (CCN/CSI).

3.3. L'importance de ces deux objectifs a déjà été soulignée par le Comité dans ses avis sur le programme d'action «Douane 2000» ainsi que sur le plan d'action pour le transit en Europe<sup>(1)</sup>.

3.4. À la fin du document de la Commission figure une «ventilation indicative des actions d'informatisa-

tion» par systèmes. Attendu qu'il s'agit là uniquement d'estimations, le Comité recommande une certaine souplesse dans l'utilisation des moyens prévus, en fonction des besoins des différents systèmes.

3.5. Le Comité souhaite que chaque année un rapport lui soit présenté sur l'orientation et l'utilisation des moyens financiers.

3.6. Ces rapports doivent faire apparaître clairement les transferts de crédits entre les différents systèmes.

3.7. Le Comité estime qu'il est particulièrement important que les applications communautaires dans le domaine douanier soient alignées sur la norme UN/EDIFACT, ce qui doit permettre d'assurer la communication souhaitable avec les opérateurs économiques.

<sup>(1)</sup> JO C 355 du 21.11.1997.

Bruxelles, le 10 décembre 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° 2913/92 établissant le code des douanes communautaires (Transit)»**

(98/C 73/05)

Le 4 décembre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100A 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 préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 décembre 1997 (rapporteur: M. Giesecke).

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté l'avis suivant par 106 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Le code des douanes communautaires entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 contient le dispositif cadre du droit communautaire des douanes. Les exigences en la matière se sont considérablement modifiées depuis son entrée en vigueur et des modifications étaient donc nécessaires.

1.2. Tant du point de vue des agents économiques que des administrations des douanes, les dispositions doivent être formulées plus simplement et plus clairement.

## 2. Proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission à l'examen modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 établissant le code des douanes communautaires contient des adaptations en matière de transit. Elles découlent essentiellement du plan d'action pour le transit en Europe<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(97) 188 final.

2.2. Le transit externe doit avant tout faciliter les transports de marchandises non communautaires sur le territoire douanier de la Communauté. Son utilisation pour des marchandises communautaires doit constituer une exception. La modification de l'article 91, paragraphe 1b, vise à répondre à ces conditions.

2.3. En ce qui concerne la procédure, la question de l'apurement du régime de transit est définitivement réglée par la modification de l'article 92.

2.4. En matière de garantie, les parcours maritimes doivent être traités de la même manière que les parcours routiers. La dispense générale de garantie est supprimée par la modification du deuxième paragraphe de l'article 94.

2.5. Les critères de dispense de garantie sont introduits dans le règlement d'application du code communautaire des douanes par la nouvelle formulation de l'article 95.

2.6. L'article 96, paragraphe 2, doit être supprimé car la naissance de la dette douanière au moment de la soustraction de la marchandise à la surveillance douanière est réglée à un autre endroit (article 203).

2.7. Dans un contexte ne laissant plus de place aux réglementations nationales, la suppression de l'article 97, paragraphe 2, assure plus de transparence et une application plus uniforme par les États membres.

2.8. La modification de l'article 192 tient compte des exigences particulières d'une garantie en matière de transit international.

2.9. La modification de l'article 215 doit permettre une définition exacte des responsabilités pour la naissance de la dette douanière.

### 3. Remarques générales

3.1. La proposition de la Commission veut remédier à certaines insuffisances de l'actuel code des douanes qui ont été constatées dans le cadre des vérifications du transit effectuées ces derniers temps.

3.2. La proposition de transférer la compétence réglementaire du Conseil (code des douanes) à la Commission (règlement d'application du code des douanes) comporte aussi bien des avantages que des risques.

3.3. Au nombre des avantages, on pourrait citer l'adaptation plus rapide et plus souple des instructions aux besoins des agents économiques ainsi que des administrations douanières.

3.4. D'autre part, des modifications très fréquentes pourraient être considérées comme un inconvénient par rapport à la stabilité qui a caractérisé jusqu'à maintenant le code des douanes.

3.5. Le Comité économique et social estime que le transfert de la compétence réglementaire à la Commission pourrait être accueilli favorablement si les décisions individuelles sont prises de manière correcte dans le cadre de la procédure de comitologie, c'est-à-dire après consultation des agents économiques et des administrations douanières.

### 4. Remarques particulières

#### 4.1. Modification de l'article 91, paragraphe 1

4.1.1. Cette modification ne change probablement pas grand chose à la pratique. Le domaine d'application doit être pourtant réglé de manière concrète par le règlement d'application du code des douanes.

4.1.2. La qualité de «marchandises non communautaires», qui joue notamment un rôle pour les marchandises couvertes par une organisation de marché, peut seulement être prouvée en cours de transit. Les documents de contrôle (T5) des organisations de marché ne sont pas suffisants à cet égard.

#### 4.2. Modification de l'article 92

4.2.1. La proposition de reformulation comble une lacune en matière de définition et il y a donc lieu de s'en féliciter.

#### 4.3. Modification de l'article 94

4.3.1. La réforme du transit maritime est jugée nécessaire par la Commission en raison des résultats des travaux d'une «Task Force» ayant travaillé deux ans et demi. En vertu de cette réforme, une garantie doit aussi être exigée pour les parcours maritimes. Dans ce contexte, il convient de faire la différence entre les transports par lignes régulières (transport maritime régulier entre des ports situés sur le territoire douanier de la Communauté) et les autres transports.

4.3.2. Dans les transports par lignes régulières (constituant presque un pont prolongé), le caractère communautaire des marchandises transportées est supposé, tout comme pour les transports routiers. Comme le transit n'est nécessaire que pour les marchandises non communautaires, la modification proposée de l'article 94 ne comporte pas, de l'avis du Comité, de complication supplémentaire pour le transport intracommunautaire de marchandises.

4.3.3. Dans les transports qui ne sont pas effectués par lignes régulières, le caractère non communautaire (statut de pays tiers) est jusqu'à présent toujours supposé.

#### 4.4. Modification de l'article 95

4.4.1. La proposition de modification de l'article 95 correspond au point 4.6 de l'avis du Comité sur la Communication de la Commission «Un plan d'action pour le transit en Europe — une nouvelle politique douanière<sup>(1)</sup>» et l'on ne peut que s'en féliciter. Les

<sup>(1)</sup> JO C 355 du 21.11.1997.

critères pour la garantie modulée doivent être clairement définis dans les dispositions d'application du code des douanes.

#### 4.5. *Modification de l'article 96*

4.5.1. La suppression, à l'article 96, du paragraphe 2 n'a aucun effet juridique car la naissance de la dette douanière au moment de la soustraction de la marchandise à la surveillance douanière est réglée à l'article 203 du code douanier. Il ne doit pas y avoir de sanction immédiate en cas de léger dépassement des délais.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

#### 4.6. *Modification de l'article 97*

4.6.1. La suppression de l'article 97, paragraphe 2, ne pose pas de problème car il n'existe plus de place pour de nouvelles procédures nationales de transit. La flexibilité qui est également nécessaire aux États membres est garantie par le code douanier (article 91).

#### 4.7. *Modification de l'article 192*

4.7.1. Le Comité approuve la proposition de modification.

#### 4.8. *Modification de l'article 215*

4.8.1. Au vu des différences existant dans les États membres en matière d'impôts sur le chiffre d'affaires et d'accises, la nouvelle rédaction semble opportune.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

### **Avis du Comité économique et social sur le «XXVI<sup>e</sup> rapport sur la politique de concurrence (1996)»**

(98/C 73/06)

Le 24 avril 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «XXVI<sup>e</sup> rapport sur la politique de concurrence 1996».

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 3 décembre 1997 (rapporteur: M. Simpson).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre) par 98 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

#### **1. Observations préalables**

1.1. Le Comité économique et social saisit chaque année l'occasion de formuler des observations sur le rapport élaboré par la Commission européenne sur la politique de concurrence.

1.2. Le rapport sur les développements survenus en 1996, vingt-sixième de la série, a été publié en avril 1997, à quelques jours de la publication séparée du cinquième rapport sur les aides d'État dans l'Union européenne. Le rapport sur les aides d'État, qui présente des données relatives à la période 1990-1994, met à jour le dernier rapport publié en 1994.

1.3. Étant donné la relation étroite entre les questions de principe soulevées par l'analyse présentée dans le cinquième rapport et l'examen de la politique et des décisions en matière d'aide d'État contenu dans le rapport sur la politique de concurrence, le Comité a décidé d'élaborer un avis portant sur les deux documents.

1.4. Ces rapports apportent une information précieuse sur bien des questions difficiles auxquelles doit faire face la Commission concernant l'évolution et la promotion de la politique de concurrence et l'application des aides d'État.

1.5. Le Comité félicite la Commission pour la publication rapide des deux documents.

#### 1.6. Le Comité:

- félicite la Commission pour la clarté de l'exposé des principes généraux de la politique de concurrence;
- approuve les méthodes utilisées pour évaluer la compatibilité des divers accords commerciaux avec les obligations fixées par le Traité;
- accepte le raisonnement étayant l'examen de l'impact des aides d'État;
- se réjouit des mesures prises en vue d'aboutir à un équilibre entre les intérêts souvent en conflit des consommateurs et des entreprises, ou des citoyens résidant dans différentes parties de l'Union.

1.7. Dans les derniers chapitres du présent avis, le Comité présente des observations et des suggestions qui pourront, il l'espère, aider la Commission à faire encore évoluer ses politiques et ses pratiques en matière de concurrence.

## 2. Principes de la politique de concurrence

2.1. La politique de concurrence occupe une place critique dans le complexe de politiques économiques qui affectent le développement de l'UE. Tandis que le fondement pratique résulte du contenu du Traité et de décisions qui en découlent, l'objectif poursuivi est d'essayer de faire en sorte que les ressources économiques soient réparties de manière optimale. Cela devrait avoir pour effet, d'une part, de mettre les consommateurs à l'abri de nombreux dispositifs commerciaux qui risquent d'enrayer ou de restreindre indûment le fonctionnement des forces normales du marché et, d'autre part, de les protéger dans le cas où un abus de position dominante sur le marché pourrait permettre de les exploiter. En outre, la politique de concurrence est de nature à contribuer à une amélioration de l'efficacité des activités commerciales, à une meilleure intégration des marchés et à la création de liens commerciaux plus fructueux entre les États membres.

2.2. Les Traités prévoient des possibilités d'action à l'encontre des accords visant à fixer des prix ou des conditions de transaction, à contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements, à répartir les marchés et à agir de manière discriminatoire avec les clients ou les fournisseurs. Des exceptions peuvent s'appliquer lorsque les accords commerciaux contribuent à améliorer la production, la distribution, ou le progrès technique ou économique, sous réserve que le consommateur bénéficie d'une partie équitable du profit qui en résulte.

2.3. Les pratiques similaires de la part d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises occupant une position dominante sur les marchés de l'Union reconnues comme des abus de cette position dominante sont également interdites (article 86).

2.4. Bien que les objectifs mentionnés par le Traité soient largement acceptés, dans la pratique, les activités

susceptibles de donner lieu à des accords inacceptables sont si nombreuses et variées qu'il est nécessaire de créer un mécanisme d'arbitrage. Comme le fait observer la Commission, il est vraisemblable que «les forces du marché permettent une meilleure allocation des ressources..., au bénéfice notamment du consommateur, qui en retire une meilleure qualité à meilleur prix»<sup>(1)</sup>. Toutefois, «ces mécanismes présentent parfois leurs limites, et peuvent risquer d'exclure une partie de la population des bénéficiaires... L'autorité publique doit alors veiller à la prise en compte de l'intérêt général».

2.5. Le CES partage cette analyse et considère que dans certains cas, les politiques menées dans le secteur de la concurrence doivent aussi prendre en compte — ou bien être adaptées pour intégrer — la nécessité de faire en sorte que des services identifiés comme essentiels puissent être offerts sur une base universelle.

2.6. Un autre élément qui serait éventuellement à prendre en compte en matière de politique de concurrence a trait aux rapports qui existent entre les problèmes de concurrence et les problèmes relatifs à l'environnement. La Commission a publié dans le rapport de 1995 des orientations en vue de trouver un terrain d'entente entre environnement et concurrence. Il est clair que la Commission devrait examiner quand, et dans quelles circonstances, des considérations d'ordre écologique pourraient motiver valablement des exemptions de conformité aux critères normalement applicables dans le domaine de la concurrence, et quand les critères de protection de l'environnement devraient être subordonnés à la nécessité d'éviter une distorsion de la concurrence.

2.7. La politique de concurrence de la Commission vise à repérer les cas où les forces du marché ont suscité, ou seraient en puissance capables de susciter, des entraves aux échanges affectant, *ipso facto*, le commerce entre les États membres et ayant des incidences nocives en termes de fonctionnement sans heurts du marché. Les pratiques des entreprises et les politiques d'aide publique doivent être contrôlées. Il est nécessaire de déterminer les cas où une intervention s'impose pour «défaut de marché» ou «abus de marché». Inévitablement, la Commission doit s'assurer en permanence que les actes en question sont révélés et examinés, que des décisions sont prises sur ceux jugés inacceptables et des procédures d'application mises en place.

2.8. Avec la mondialisation croissante du commerce, ce processus prend une importance croissante pour l'ensemble des entreprises et des consommateurs. Certaines des questions qui se posent ne se rapportent pas seulement à la politique de concurrence de l'Union européenne mais comportent également des conséquences au niveau international. Lorsque les décisions à prendre par une entreprise concernent des activités se déployant à l'échelle mondiale, il convient de ne pas apprécier l'existence d'une position dominante à l'intérieur de l'UE uniquement par rapport à des dispositifs qui ont trait au marché intérieur de l'UE, étant donné que le «marché concerné» est un marché international. Il faut que la Commission tienne compte de la situation concurrentielle mondiale lorsqu'il s'agit de porter une

<sup>(1)</sup> SEC(97) 628 final, paragraphe 1.3, citant une communication antérieure sur les services d'intérêt général en Europe.

appréciation sur les pratiques de telle ou telle grande entreprise (comme, par exemple, dans des cas récents où il s'est agi d'examiner les pratiques de la compagnie British Airways où la fusion de Boeing et McDonnell Douglas).

2.9. L'une des conséquences des décisions concernant des entreprises situées en dehors de l'UE est qu'il risque d'être plus difficile de vérifier si les dispositions approuvées sont respectées. Obtenir des rapports de suivi, rassembler des preuves crédibles et veiller à ce que des obligations de comportement soient honorées par des organisations de «pays tiers» sont des tâches qui risquent de présenter des difficultés nécessitant une coopération internationale (voir le chapitre 3 ci-après).

2.10. Le Comité reconnaît l'importance accordée par la Commission:

- à la modernisation des instruments de la politique de concurrence;
- à l'évolution des outils d'analyse appropriés;
- au renforcement de la coopération avec les États membres;
- à la modernisation des instruments législatifs et à la création d'un cadre international de règles dans le domaine de la concurrence, par l'intermédiaire de l'OMC.

### 3. Coopération internationale

3.1. Le CES a pris note avec un intérêt tout particulier de la recommandation (paragraphe 235) selon laquelle l'Organisation mondiale du Commerce devrait créer un groupe de travail chargé de travaux exploratoires en vue de l'élaboration d'un cadre international de règles dans le domaine de la concurrence. Il s'agit là d'un projet nécessaire qui présente de l'intérêt à un moment où les échanges commerciaux sont de plus en plus affectés par la mondialisation.

3.2. L'amélioration des relations avec les autorités compétentes aux États-Unis en matière de concurrence a facilité, dans une certaine mesure, l'échange d'informations, avec l'accord des entreprises concernées. Les arrangements bilatéraux conclus avec les autorités compétentes des États-Unis en matière d'application du droit de la concurrence, ouvrent la voie vers de nouvelles possibilités de coopération dans l'échange d'informations non confidentielles. Des informations confidentielles peuvent également être échangées, mais seulement avec l'accord des entreprises concernées. Toutefois, il y a matière à préoccupation dans le fait que le caractère relativement ouvert des enquêtes de la Commission peut avoir des conséquences désavantageuses, au plan commercial, pour des entreprises de l'UE, dans les cas où des concurrents se trouvant dans des pays tiers, éventuellement aux États-Unis, pourraient être en mesure d'obtenir des informations de nature concurrentielle qui ne sont pas accessibles aux entreprises de l'UE sur base de réciprocité.

3.3. Les récents travaux menés au sein de l'OCDE ont, eux aussi, renforcé la compréhension et la coopération au

plan international en ce qui concerne les questions de concurrence. Il faut voir les questions de politique de concurrence comme des questions liées de manière critique à l'évolution de la politique commerciale internationale et il est dans l'intérêt de la recherche de réponses à ces questions que des contacts organisationnels soient établis au plus haut niveau possible entre les directions générales de la Commission qui sont concernées.

3.4. Le CES juge importantes et opportunes ces mesures visant à inscrire la politique de concurrence dans un cadre mondial. Bien entendu, les Traités sur l'Union européenne ont été conçus de manière à ce que la politique de concurrence puisse fonctionner à l'intérieur de l'Union. Pour assurer une coopération mondiale, il faut, en plus des politiques internes de l'UE en matière de concurrence, une dimension supplémentaire. Comme suggéré précédemment (paragraphe 2.8.), une position dominante à l'intérieur de l'UE ne devrait pas être appréciée uniquement par rapport à des dispositifs qui ont trait au marché intérieur de l'UE lorsque le «marché concerné» est un marché international.

3.5. Toutefois, s'il est peut-être facile d'exprimer l'objectif dans son principe, il pourrait se révéler difficile, dans la pratique, de mettre en place les niveaux souhaitables de coopération internationale. Le CES espère que la Commission approfondira sa démarche, ses politiques et sa méthodologie concernant ses aspects mondiaux des questions de concurrence. Toute enquête sur la position d'une entreprise, ou d'un secteur spécifique, en termes de concurrence devrait s'accompagner systématiquement d'une analyse de la situation relative à la concurrence internationale. Une analyse comparative similaire devrait être effectuée concernant l'aide financière accordée par les États membres et comparée avec l'aide accordée par d'autres pays aux mêmes secteurs.

3.6. Il existe des possibilités précises, d'une importance critique, en matière de coopération étendue avec les pays d'Europe de l'Est, dont certains aspirent à devenir membres de l'Union européenne. Le CES accueille avec satisfaction le fait que certains de ces pays souscrivent aux politiques actuelles de l'UE dans le domaine de la concurrence.

3.7. La Commission devrait veiller à ce que la mise en œuvre efficace de la politique de concurrence fasse partie de la stratégie de préadhésion pour les États d'Europe de l'Est qui sont en puissance de nouveaux États membres. En outre, l'aide de la Communauté leur procurera un appoint important lors de la préparation à l'adhésion et contribuera à maintenir et à soutenir la stabilité sociale, économique et industrielle pendant la transition.

3.8. Un aspect critique des phases de préadhésion a trait à la mise en œuvre de règles nationales en matière d'octroi d'aides d'État, ainsi qu'aux moyens de faire appliquer ces règles. Le CES approuve les mesures prises par la Commission dans le cadre de ses efforts visant à faire en sorte que soient adoptées rapidement, dans chaque État candidat à l'adhésion, des dispositions appropriées en ce qui concerne les aides d'État et la politique de concurrence.



#### 4. Évolution en matière de politique de concurrence: articles 85 et 86 — Évolution du cadre législatif et interprétatif

4.1. Les articles 85 et 86 ont notamment pour objectif essentiel de permettre de faire en sorte que les différentes formes de coopération possibles entre entreprises ne portent pas préjudice aux consommateurs. Les avantages devraient être réciproques. Dans l'Union européenne, les entreprises savent que les articles 85 et 86 du Traité fixent les limites de leurs actions si elles affectent le commerce entre États membres. Toutefois, les principes généraux se sont développés avec le temps et ils ont été illustrés par des décisions particulières qui ont créé un cadre permettant d'aborder des questions plus détaillées.

4.2. En vue de réduire le nombre d'enquêtes administratives, d'accroître le degré de sécurité juridique pour les décideurs et d'améliorer la transparence, la politique de la Commission doit prévoir notamment, lorsque cela est possible, de nouvelles lignes directrices, ou règles, sur la forme et sur le fond d'une coopération acceptable dans des conditions spécifiques.

4.3. En 1996 (et au début de 1997), la Commission a publié:

- un nouveau règlement d'exemption par catégorie concernant les accords de transfert de technologie <sup>(1)</sup>;
- un projet de communication relative à sa coopération avec les autorités nationales pour le traitement des affaires relevant des articles 85 et 86 <sup>(2)</sup>;
- une communication concernant la non-imposition d'amendes dans les affaires portant sur des ententes <sup>(3)</sup>;
- un projet de communication révisée concernant les accords d'importance mineure qui ne sont pas visés par l'article 85, paragraphe 1 <sup>(4)</sup>;
- une communication relative aux règles de procédures internes pour le traitement des demandes d'accès aux dossiers provenant d'entreprises mises en cause dans l'instruction d'une infraction présumée <sup>(5)</sup>;
- une nouvelle politique vis-à-vis des PME <sup>(6)</sup>.

4.4. Chacune de ces décisions, ou de ces propositions en cours d'élaboration, devrait contribuer à codifier l'application de la politique de concurrence et à réduire le nombre de notifications à traiter par la Commission.

<sup>(1)</sup> JO L 31 du 9.2.1996.

<sup>(2)</sup> JO C 262 du 10.9.1996.

<sup>(3)</sup> JO C 207 du 18.7.1996.

<sup>(4)</sup> JO C 29 du 30.1.1997.

<sup>(5)</sup> JO C 23 du 23.1.1997.

<sup>(6)</sup> JO L 107 du 30.4.1996.

#### 4.5. *Accords de transfert de technologie*

S'il est vrai que l'accord d'exemption collective est le bienvenu, sa mise en place, en revanche, n'a pas été sans poser de problèmes. L'accord est devenu définitif en mars 1996, mais le règlement (CE) n° 240/96 a attendu le 30 janvier 1997 pour entrer en vigueur. Cela a créé une période d'incertitude juridique.

4.6. Un examen plus approfondi du règlement (CE) n° 240/96 donne à penser que l'absence d'une clause de séparabilité, qui aurait rendu plus clair le traitement à réserver aux clauses non exemptées, constitue peut-être une faiblesse.

4.7. Dans la perspective de rendre plus clair à l'avenir le texte concerné, la Commission est invitée à envisager une interprétation plus précise du règlement, et notamment de la notion de «clauses accessoires» figurant à l'article 10, en vue de faire en sorte qu'il ne soit pas indûment fait obstacle à la poursuite des objectifs du règlement.

#### 4.8. *Rôle des autorités nationales compétentes en matière de concurrence*

Le Comité approuve les efforts visant à assurer que les autorités nationales adoptent des décisions compatibles avec le droit communautaire en introduisant une législation nationale permettant à leurs autorités compétentes en matière de concurrence d'appliquer effectivement les articles 85, paragraphe 1, et 86.

4.9. On assiste à une évolution de la relation entre la Commission et les autorités nationales pour ce qui concerne l'application du droit de la concurrence. Avec la réalisation plus complète du Marché intérieur et la mise en place de l'UEM qui se prépare, nous nous trouvons peut-être au moment opportun pour réorienter les relations en vue de faire avancer les principes de la subsidiarité, d'assurer davantage de cohérence, de partager la charge de travail et d'intégrer les actions fondées sur des décisions relevant des politiques communes.

4.10. L'on pourrait prolonger le projet de communication sur la coopération avec les autorités nationales par un accord prévoyant que le droit communautaire devrait être transposé dans le droit national de chaque État membre, après quoi il serait appliqué par les autorités nationales dans des types précis de cas. La Commission exercerait ensuite un rôle de surveillance, et déterminerait aussi les cas demeurant de sa compétence. Mais comme l'a récemment indiqué le Comité <sup>(7)</sup>, une «décentralisation effective et efficace passe en effet par des actions plus incisives comme, par exemple, la révision du règlement (CEE) n° 17/62».

<sup>(7)</sup> Avis du CES du 19.12.1996, point 11 — JO C 75 du 10.3.1997, p. 22.

4.11. À titre de projet pilote initial, l'on pourrait préciser ces principes de manière à les appliquer aux accords qualifiés de restrictions «verticales» de concurrence.

#### 4.12. *Non imposition d'amendes*

La Commission dispose désormais du pouvoir discrétionnaire de ne pas imposer d'amendes ou de les réduire lorsque des ententes ont été volontairement divulguées. Le Comité comprend la logique de cette modification, qui peut encourager les entreprises à coopérer lors d'une enquête. Néanmoins, il existe un danger en la matière, à savoir que les enquêtes risquent de susciter des négociations de la défense imprévisibles et susceptibles de nuire à la réputation d'indépendance des enquêtes officielles. Bien qu'il existe des arguments en faveur de la confidentialité de telles négociations, le Comité est d'accord avec la communication de la Commission sur le fait que lorsqu'il a été décidé de réduire ou de ne pas imposer une amende, l'identité de l'entreprise contrevenante devrait être révélée, ainsi que les détails concernant l'ampleur de la réduction de l'amende potentielle.

#### 4.13. *Accords d'importance mineure*

La Commission a proposé que la règle de minimis établissant le seuil de chiffre d'affaires au-dessous duquel les accords sont considérés d'importance mineure soit étendue aux grandes entreprises détenant des parts de marché modestes. Cette proposition suscite encore de larges consultations. Toutefois, le Comité serait favorable à une suppression du critère du chiffre d'affaires et à une plus grande prise en compte de la part de marché détenue par une entreprise. Le Comité a déjà présenté des observations sur le Livre vert concernant les restrictions verticales<sup>(1)</sup>. Il estime également qu'un seuil de 5 % pour les accords horizontaux et de 10 % pour les accords verticaux semble approprié.

4.14. Le projet de communication concernant les accords d'importance mineure a suscité des critiques à deux égards. En premier lieu, il y aurait peut-être lieu de raffiner encore davantage la définition que l'on propose d'utiliser pour déterminer les types d'accords. En second lieu, il se peut que la notion de restrictions «graves» soit elle-même trop restrictives. La Commission devrait examiner la façon dont ces notions pourraient être redéfinies dans un sens rassurant au plan de la sécurité juridique, ainsi que dans un but de clarté accrue, tout cela devant les rendre plus propres à une application généralisée.

4.15. Il y a lieu de se féliciter aussi de l'extension de la portée de la règle de minimis pour la rendre d'application globale aux PME, car cette mesure constitue à la fois une reconnaissance de l'importance qu'il y a à encourager les PME à avoir des activités intracommunautaires et une utile simplification des procédures.

#### 4.16. *Accès aux dossiers*

La communication permet aux entreprises qui font l'objet d'une enquête d'avoir accès aux dossiers concernant l'affaire que détient la DG IV de la Commission, ce qui n'est peut-être pas aussi utile que cela pourrait l'être. Dans l'attente d'une révision majeure du règlement 17, la Commission devrait envisager de modifier la communication afin de permettre l'accès non seulement aux dossiers concernant l'affaire qui se trouvent à la DG IV, mais aussi à ceux qui se trouvent dans d'autres services de la Commission.

4.17. Le CES a examiné une autre proposition pouvant permettre d'améliorer l'application des procédures de l'article 85. Cette idée découle du fait que la question de la diligence des procédures de la Commission en matière d'instruction des demandes d'exemption individuelle ou d'attestation négative constitue un sujet de préoccupation. L'on pourrait, au moyen du règlement (CEE) n° 17/62, modifier la procédure existante de manière à y ajouter une série de déclencheurs d'approbation automatique d'une demande en ayant recours à des notions semblables à celles qui font déjà partie du régime de contrôle des fusions. Si après avoir accusé réception d'une demande, la Commission n'avait pas fait connaître de réponse au bout de quatre mois, par exemple, la demande serait automatiquement approuvée. L'on pourrait encore compléter une telle disposition en prévoyant, par exemple, un délai d'un an pour les cas où la Commission estimerait qu'une demande justifie une enquête exhaustive. (Cette proposition est de nature semblable à une procédure qui fait partie du droit national de la concurrence en Suède). L'on pourrait prévoir les cas où pour une demande donnée, une période prolongée se justifie, afin de permettre un examen approfondi. L'on pourrait, à titre exceptionnel, autoriser une prolongation de délai prédéterminée sur base d'un avis motivé susceptible de recours devant la Cour de justice.

### 5. La politique de concurrence et la société de l'information

5.1. L'un des secteurs de l'activité économique en rapide expansion et créant des possibilités et des problèmes qui affectent également le commerce entre les États membres est constitué par les diverses entreprises qui composent ce qu'il est convenu d'appeler la société de l'information. Comme le fait observer la Commission, les nouveaux développements technologiques n'ont pas fait que soulever des questions sur les pratiques restrictives ou les positions dominantes qui affectent la libéralisation des marchés; ils ont aussi mis en lumière la nécessité d'étudier soigneusement les conséquences que comportent d'éventuelles concentrations.

5.2. L'un des éléments essentiels des actions de la Commission en 1996 a été l'examen des restructurations. En autorisant le projet Atlas, entre France Télécom et Deutsche Telekom, ainsi que GlobalOne, une entreprise commune entre Atlas et Sprint Corporation, la Commission a insisté sur des modifications, notamment la libéralisation de l'infrastructure des télécommunications, permettant d'assurer que ces projets n'élimineront pas la concurrence.

<sup>(1)</sup> Avis du CES du 9.7.1997 — JO C 296 du 29.9.1997, p. 19.

5.3. Des conditions similaires s'appliquent également aux cas d'Unisource/Telefonica et Uniworld pour lesquels la Commission semblait disposée, en 1996, à donner un avis favorable. L'on prévoit que cela sera confirmé vers la fin de l'année 1997.

5.4. Le secteur des télécommunications dans toute l'Union européenne, et même au niveau mondial, se caractérise notamment par la nécessité d'établir un équilibre entre la logique économique du réseau d'infrastructure unique existant et la fourniture aux prestataires de services de possibilités d'accès aux éléments clés du réseau à des prix fixés de manière à ne pas limiter excessivement la concurrence.

5.5. La Commission a montré qu'elle est prête à intervenir si les prestataires de services existants réduisent les tarifs là où la concurrence est plus intense et compensent ces réductions par un système de subventions croisées en pratiquant des tarifs plus élevés pour d'autres services, ce qui constitue, de fait, une méthode d'exploitation injuste des consommateurs.

5.6. En 1998, les opérateurs nationaux qui conservent le monopole de la fourniture de services de téléphonie vocale perdront leur statut de monopole légal. Ces opérateurs pourraient être tentés avant 1998 d'introduire des distorsions du marché de la téléphonie vocale en imposant des prix plus élevés ou des hausses de prix aux clients résidentiels. La Commission est consciente de cette menace et l'on attend qu'elle prenne des mesures préventives appropriées.

5.7. Le Comité espère que les États membres seront capables d'éviter tout problème majeur, mais il se réjouit néanmoins de la déclaration d'intention de la Commission.

5.8. Du fait des implications internationales de la libéralisation des télécommunications, il est essentiel notamment que les conditions d'accès d'une entreprise aux réseaux d'autres entreprises soient claires et capables d'éviter les distorsions de concurrence. La Commission est invitée à examiner de près les derniers en date des plans de fusion entre les conglomérats allemands du secteur de la presse Bertelsmann et Leo Kirch, fusion qui concernerait les activités de télévision payante; la Commission est invitée à faire obstacle à la monopolisation qui s'ensuivrait en ce domaine. Le Comité constate que la Commission a publié un projet de communication relative à l'application des règles de concurrence aux accords d'accès dans le secteur des télécommunications. Le Comité s'est félicité de cette initiative<sup>(1)</sup>.

5.9. Dans d'autres avis, le Comité a attiré l'attention sur les problèmes de concentration de propriété et sur les alliances qui se multiplient dans le secteur de l'audiovisuel (les services terrestres, par satellite et par câble). Il faut que la Commission ait conscience de l'ensemble plus vaste de questions à prendre en compte, par-delà les questions de domination du marché et

d'accès adéquat pour les autres fournisseurs de services. Un certain nombre de questions d'intérêt général sont posées, telles que celle des moyens de faire respecter les obligations de service public et celle du respect de normes minimum dans le contenu des programmes. La décision de la Commission de conduire une réflexion globale sur l'application des règles de concurrence dans le domaine de la retransmission des événements sportifs aborde un sujet d'un intérêt particulier pour beaucoup de gens. Le Comité estime que doit être trouvée une solution permettant au grand public d'avoir accès à un nombre convenu d'événements sportifs importants qui présentent un intérêt national dans un ou plusieurs États membres.

## 6. Autres secteurs concernés par la politique de concurrence

6.1. Le rapport de la Commission contient un examen des développements affectant les services de transport, y compris les consortia de compagnies maritimes de ligne, la fixation des prix des transports terrestres par les conférences maritimes de ligne, les consultations tarifaires autorisées ou non autorisées entre entreprises concurrentes, et la coopération entre compagnies aériennes.

6.2. Deux de ces sujets soulèvent des questions que la Commission souhaitera peut-être examiner de manière plus approfondie.

6.3. Les transports aériens présentent maintenant un intérêt tout particulier au regard de la politique de concurrence. Depuis 1987, l'aviation se libéralise progressivement, au moins en théorie. En réalité, la concurrence entre compagnies aériennes est limitée, sauf sur certains itinéraires. Un certain nombre de caractéristiques gardent la capacité de gêner l'essor d'une concurrence normale. Ces caractéristiques sont: des dispositions concernant l'exemption collective des consultations tarifaires (règlement (CEE) n° 1617/93); une pénurie de créneaux horaires; la poursuite de l'octroi d'aides d'État à certaines compagnies aériennes; les effets des économies d'échelles à l'intérieur du secteur; l'utilisation de plus en plus répandue des accords d'exploitation conjointe; et enfin, les restrictions à l'acquisition de compagnies aériennes par des étrangers. Le CES propose que la Commission procède à une étude visant à évaluer les effets de la déréglementation du marché européen des transports aériens.

6.4. De même, en ce qui concerne la navigation de ligne, il existe une exemption collective qui s'applique à certaines des pratiques des conférences maritimes de ligne (règlement (CEE) n° 4056/86). La structure de ce secteur s'est sensiblement modifiée depuis l'adoption du règlement en question. Les consortia et les alliances mondiales jouent maintenant un rôle important. Étant donné qu'aucune date n'est prévue pour l'expiration de ce règlement, le CES demande à la Commission d'évaluer les effets des règlements existants sur les services de navigation de ligne.

## 7. Monopoles d'État et droits de monopole

7.1. La Commission passe en revue ses actions visant à assurer la libéralisation des monopoles d'État tradition-

<sup>(1)</sup> Avis du CES du 28.5.1997 — JO C 287 du 22.9.1997, p. 8.

nels dans des services tels que les télécommunications, l'énergie, les services postaux, certains services de transports, et les monopoles d'État en Autriche (affectant l'alcool et le tabac), la Suède et la Finlande (affectant les ventes d'alcool).

7.2. Dans bien des cas, les mesures de libéralisation doivent être complétées par des mesures visant à surveiller le fonctionnement concurrentiel de ces entreprises sur un marché plus vaste, celui de l'Union européenne toute entière.

7.3. Selon son expérience à ce jour en matière d'efforts de libéralisation de ces secteurs, la Commission déclare que «la compatibilité entre les objectifs de libéralisation et de service public peut être pleinement assurée dans le cadre des règles communautaires existantes. C'est pourquoi elle s'est prononcée contre des propositions de modification de l'article 90 du Traité ...» dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

7.4. Les propositions examinées par la CIG en vue de modifications de l'article 90 n'ont pas été acceptées en juin 1997.

7.5. En principe, le Comité est d'accord sur le fait qu'aucune modification de l'article 90 ayant pour effet, aux termes de la proposition présentée à la CIG, de soustraire certaines entreprises publiques d'au moins un État membre aux obligations de la politique de concurrence n'aurait été acceptable, en particulier si cela avait dû créer des conditions de concurrence déloyales entre opérateurs de divers États membres.

7.6. Dans un débat lié mais plus vaste sur l'opportunité de politiques communautaires spécifiant des seuils minimaux de services universels pour tous les citoyens, la Commission suggère que cet aspect devrait être examiné dans le contexte de services libéralisés du secteur public. Le Comité fait connaître son avis sur la communication de la Commission relative aux services d'intérêt général et a souligné l'importance du principe selon lequel des dispositifs appropriés devraient être en place pour rendre les services publics accessibles à tous les consommateurs<sup>(1)</sup>.

7.7. Afin de concrétiser son engagement d'étendre la notion de niveaux minimaux de service universel à un contexte plus large, avec notamment des initiatives dans le domaine de l'environnement, de la politique des consommateurs et des réseaux transeuropéens, la Commission a proposé d'ajouter un nouveau paragraphe (u) à l'article 3 du Traité sur l'UE introduisant «une contribution à la promotion des services d'intérêt général».

7.8. S'il est vrai que cette recommandation proprement dite n'a pas été adoptée à l'issue de la CIG, à Amsterdam, en revanche le but poursuivi par cette recommandation a été atteint grâce à une proposition de nouvel article 7 d) qui concerne cette question et qui devrait être ajoutée aux Traités.

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe — JO C 281 du 26.9.1996 et avis du CES du 29.5.1997 — JO C 287 du 22.9.1997, p. 85.

7.9. Dans d'autres avis, le Comité s'est déjà prononcé sur la législation récente en matière de télécommunications<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>, d'énergie<sup>(4)</sup>, de services postaux<sup>(5)</sup> et d'aéroports<sup>(6)</sup>.

## 8. Contrôle des concentrations

8.1. Le marché unique européen s'ancrant de plus en plus dans la réalité commerciale de l'entreprise, il n'est pas surprenant qu'un nombre croissant d'entreprises prennent conscience qu'il est avantageux d'intégrer leurs activités en vue de profiter du marché unique. Ce processus économique encouragera par certains côtés les fusions et prises de contrôle aux effets transfrontaliers.

8.2. La Commission a la responsabilité d'assurer, dans les limites de ses compétences législatives, que les bénéfices sont mutuels pour les consommateurs et les entreprises. Les concentrations affectant le commerce transfrontalier et susceptibles de donner lieu à un abus de position dominante doivent être notifiées et examinées. La Commission doit interpréter les notifications des concentrations et des prises de contrôle sur base du règlement sur les concentrations de 1989<sup>(7)</sup>.

8.3. Une proposition de révision du règlement sur les concentrations a été publiée dans un Livre vert en janvier 1996. Il était notamment proposé:

- d'abaisser les seuils de chiffre d'affaires entraînant une notification obligatoire (3 milliards d'écus au lieu de 5 milliards de chiffre d'affaires au niveau mondial et 200 millions d'écus au lieu de 250 millions de chiffre d'affaires dans la Communauté);
- de réduire les seuils de chiffre d'affaires pour les concentrations nécessitant une notification dans trois États membres au moins (2,5 milliards et 100 millions d'écus respectivement);
- d'étendre l'application des procédures aux entreprises communes «de plein exercice»;

<sup>(2)</sup> Directive sur les communications mobiles et personnelles, — JO L 20 du 26.1.1996, précédée de l'avis du CES — JO C 15 du 20.1.1996.

<sup>(3)</sup> Directive sur la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications — JO L 74 du 22.3.1996, précédée par l'avis du CES — JO C 39 du 12.2.1996.

<sup>(4)</sup> Directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité — JO L 27 du 30.1.1997, précédée par l'avis du CES — JO C 73 du 15.3.1993.

<sup>(5)</sup> Proposition de communication sur l'application des règles de concurrence au secteur postal, SEC(95) 830 final du 26.7.1995; avis du CES — JO C 174 du 17.6.1996.

<sup>(6)</sup> Directive concernant l'accès au marché des services d'assistance en escale aux aéroports de la Communauté — JO L 272 du 25.10.1996, précédée par l'avis du CES — JO C 301 du 13.11.1995.

<sup>(7)</sup> Règlement (CEE) n° 4064/89 du 21.12.1989.

— de simplifier les conditions de renvoi par la Commission des affaires aux États membres, ou vice versa.

8.4. Le CES a émis un avis généralement favorable sur ces propositions<sup>(1)</sup>.

8.5. Le Conseil de ministres n'a pas pu approuver intégralement les propositions, dont l'adoption requiert une majorité qualifiée, dans la mesure où elles impliquaient de réduire les seuils de chiffre d'affaires entraînant l'obligation de notifier la Commission. Toutefois, un accord s'est réalisé sur de nouveaux critères de compétence de la Commission (voir règlement (CE) n° 1310/97), critères qui élargissent la compétence de la Commission dans le sens suivant: une gamme plus étendue de projets de fusion est soumise à l'analyse des conséquences potentielles, les seuils sont moins élevés, et la Commission a aussi compétence dans les cas où sont susceptibles d'être concernés trois États membres ou davantage.

8.6. Comme certains aspects critiques de la proposition initiale visant à modifier le règlement sur les fusions n'ont pas recueilli d'emblée l'accord des États membres, le CES est d'avis que la Commission pourrait maintenant entreprendre un examen plus fondamental de l'équilibre entre les choix politiques convenus au niveau de l'UE et les compétences nationales appropriées. Dans ce contexte, un réexamen des mécanismes appropriés en vue de l'adoption de décisions concernant un règlement révisé sur les fusions pourrait aller de pair avec l'examen des propositions relatives à la politique de concurrence, telles qu'elles sont résumées (ci-dessus) aux paragraphes 4.8 et suivants.

8.7. Le Comité a examiné les résumés présentés concernant diverses propositions de concentrations (paragraphes 140-157) étudiées par la Commission et apprécie la mise à disposition de cette information sous cette forme concise. Il constate que les décisions prises lors de l'évaluation des propositions de concentration ont particulièrement tenu compte des intérêts des consommateurs.

8.8. Le CES prend acte avec satisfaction de la décision d'examiner les concentrations qui, bien que se situant en dehors de l'Union européenne, sont susceptibles d'affecter gravement la concurrence à l'intérieur de celle-ci (comme dans le cas de Boeing et McDonnell Douglas). Comme l'a déjà fait observer le présent avis (voir le paragraphe 2.8), il convient de faire suivre une telle mesure de dispositions pratiques permettant de contrôler le respect de toutes conditions ayant pu être posées (par exemple, le fait que Boeing doive éviter de conclure avec des clients des accords d'exclusivité de fournitures).

8.9. Le CES craint que lorsque des projets de fusion font l'objet d'un examen approfondi de la Commission, cette procédure ne risque parfois de se prolonger indûment. De l'avis du Comité, la Commission devrait admettre qu'il y a lieu d'impartir à l'adoption des décisions en la matière (dans la mesure du possible) des délais fixés à l'avance.

## 9. Aides d'État: vue d'ensemble

9.1. Dans l'Union européenne, les aides d'État financières et/ou fiscales aux entreprises de différents secteurs ne sont pas rares. L'octroi d'aides d'État est notamment régi par les dispositions des articles 92 et 93 du Traité. Toutefois, dans un Marché unique intégré, l'existence d'aides d'État peut entraîner des distorsions de concurrence et créer un sentiment d'injustice entre les entreprises qui sont aidées et celles qui ne le sont pas.

9.2. S'il est vrai que, comme l'a souligné le rapport le plus récent de la Commission en la matière, le fait que les aides d'État puissent être trop importantes suscite de graves préoccupations, une éventuelle révision des règles qui s'appliquent aux aides d'État dépend d'une meilleure compréhension des circonstances dans lesquelles les aides d'État peuvent se justifier, ainsi que de l'importance des aides éventuellement disponibles. Pour parvenir à ce consensus, il sera nécessaire de réexaminer certaines questions difficiles.

9.3. L'un des principes les plus simples à reconnaître est celui selon lequel les aides d'État se justifient éventuellement dans les cas où l'impact social ou environnemental négatif qu'entraîne le jeu normal des forces économiques (ou des forces du marché) est supérieur aux effets de la distorsion de concurrence qui peut résulter des aides. Ce principe offre, quant à lui, la perspective de voir les aides d'État contribuer éventuellement à maintenir l'emploi, ou à en créer, dans des régions qui connaissent un chômage important ou qui doivent faire face à des restructurations résultant d'autres mutations. L'on pourrait aussi recourir à des aides d'État dans des circonstances où le but recherché est d'accélérer le développement d'une industrie, d'une région ou d'un mode d'activité économique (par exemple: aider au développement des PME).

9.4. S'il est vrai qu'il existe un intérêt partagé à réduire à un minimum l'ampleur et les coûts des aides d'État, pour les mettre à un niveau qui soit en rapport avec les objectifs convenus, il existe aussi, dans l'UE, un intérêt partagé à éviter des distorsions de concurrence résultant d'un recours indu aux aides d'État dans certains pays, certaines industries ou certaines régions. Il faut accepter la nécessité d'harmoniser l'ampleur autorisée des aides d'État ainsi que la définition des circonstances dans lesquelles leur octroi se justifie. De plus en plus, le Comité souhaite que lors d'un réexamen des conséquences que comportent les aides d'État, il soit tenu compte des différences de fiscalité ainsi que des autres formes d'aide financière plus directe.

9.5. La Commission a proposé en novembre 1996 au Conseil, qui a accepté, de préparer deux règlements sur base de l'article 94 du Traité: le premier codifiera les procédures en matière d'aides d'État, le second permettra à la Commission d'exempter sous certaines conditions

<sup>(1)</sup> Avis du CES — JO C 295 du 7.10.1996.

certain types d'aides (environnement, PME, R&D, formation et aide à l'emploi) de l'obligation de notification, de telles aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché commun, dès lors que certains critères sont respectés.

9.6. Le Comité se réjouit de ces travaux et souhaite être consulté sur les propositions visant à modifier le cadre des aides d'État, tant en ce qui concerne les décisions formelles proposées par le Conseil (normalement adressées au CES pour avis) que l'adoption des règles de procédure et des orientations officielles qui seront utilisées par les États membres (qui autrement pourraient ne pas être examinées par le CES). Au cours de ce débat, il y aura lieu d'examiner également la relation entre les aides d'État et le rôle et le fonctionnement des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, eux-mêmes en cours de révision.

9.7. L'objectif essentiel est de faire en sorte que la révision renforce les moyens dont on dispose dans l'Union européenne pour venir en aide aux régions les moins prospères et aux régions frappées de fortes récessions dans des secteurs clés, et pour améliorer les niveaux de vie et les perspectives d'emploi de ceux qui y habitent.

#### 10. Le cinquième rapport sur les aides d'État<sup>(1)</sup>

10.1. Le cinquième rapport sur les aides d'État est une étude aussi complète que possible, compte tenu des difficultés que rencontre la Commission pour obtenir des données des États membres, et des problèmes qui se posent en outre pour évaluer l'aide indirecte ou fiscale. Le Comité félicite la Commission à cet égard, même si certains éléments ne sont pas aussi fiables que l'on pourrait le souhaiter.

10.2. Le cinquième rapport mentionne les aides d'État à l'industrie manufacturière et à certains autres secteurs, et estime qu'en 1994, les États membres (douze États membres, à l'époque) ont dépensé plus de 95 milliards d'écus par an sous forme d'aide publique au secteur des produits manufacturés, à l'agriculture (non comprises les garanties de prix de la PAC) et aux secteurs des transports, de la pêche et du charbon. A elle seule, l'industrie manufacturière a reçu 43 milliards par an.

10.3. Tout en reconnaissant que la qualité des informations présentées dans le cinquième rapport sur les aides d'État est supérieure à celle des versions antérieures, le Comité espère, du fait de la valeur d'une étude de ce type pour la définition de la politique future, que la Commission continuera de réaliser ces travaux sur une base bisannuelle, sous une forme standardisée, et que les États membres dont les données sont insuffisantes ou inadéquates seront invités à améliorer la qualité et le nombre de données disponibles.

<sup>(1)</sup> COM(97) 170 final.

10.4. Il est bien évident que le montant de certaines formes d'aides, telles que les garanties de prêts ou d'intérêts, les prises de participation et les régimes fiscaux favorables, est par nature difficile à évaluer, et doit toujours faire l'objet d'un calcul plus subjectif. Il s'agit là indirectement d'un argument supplémentaire pour encourager les États membres à faire preuve d'une plus grande transparence dans la fourniture d'aides publiques<sup>(2)</sup>.

10.5. Le coût estimé des aides d'État est selon le cinquième rapport important. La Commission a formulé des observations sur leur ampleur, leur concentration, leur répartition par secteur et par pays, et sur la tendance globale, qui selon elle, ne va pas dans le sens de la réduction qu'elle estime souhaitable.

10.6. Malgré ces réserves, le cinquième rapport confirme que près de 43 milliards d'écus ont été fournis en 1994, aux prix de 1993. Cela équivaut à 3,8 % de la valeur ajoutée du secteur des produits manufacturés, 1 472 écus par personne employée et 20,7 % de la valeur des exportations intracommunautaires. Une telle quantité d'aide est sans nul doute susceptible d'affecter les conditions des échanges commerciaux entre États membres.

10.7. L'on peut ajouter la réserve suivante: les indicateurs globaux disponibles également pour chaque État membre (12) montrent l'importance des aides d'État, mais pas leur impact sur les diverses régions ou les divers secteurs. Par exemple les aides d'État équivalent à 3,8 % de la valeur ajoutée de tout le secteur des produits manufacturés. Bien qu'il soit peut-être encore impossible de préparer des calculs précis, il est évident que ce chiffre serait supérieur si l'on mesurait le montant des aides d'État par rapport à la valeur ajoutée des entreprises qui reçoivent une aide d'État. C'est particulièrement important dès lors que seules certaines régions (ou certains secteurs) d'une économie nationale ont droit à une aide d'État.

10.8. Certaines des aides accordées aux autres secteurs sont déterminées par des critères propres au secteur concerné. Par exemple, les aides d'État au secteur des chemins de fer sont fortement influencés par les obligations de service public et les obligations sociales auxquelles sont soumis les opérateurs et représentent plus de 32,6 milliards d'écus de moyenne annuelle. L'aide au secteur du charbon s'élève à 13,2 milliards d'écus. Ces deux aides peuvent être considérées comme étant fondées sur des justifications d'un tout autre ordre que l'aide au secteur industriel.

<sup>(2)</sup> Il y a lieu, bien entendu, de chercher à comprendre comment se fait sentir dans les pays tiers l'impact des aides d'État et quelles sont leurs incidences sur des décisions commerciales qui, indirectement, concernent les politiques de l'UE. Les travaux d'organismes tels que l'OCDE, avec son passage en revue de l'aide publique à l'industrie, qui date de 1996, illustrent les avantages qu'il y a à replacer le rapport de l'UE dans un contexte international.

10.9. Presque la moitié du total des aides d'État (45 %) est octroyée au secteur manufacturier. En termes de politique industrielle et régionale et de politique de concurrence, l'aide au secteur manufacturier constitue le sujet de débat ayant l'importance la plus critique au regard de la politique future.

10.10. Les données présentées dans le cinquième rapport concernant les tendances et le montant de l'aide au secteur industriel ne sont pas suffisamment claires, de l'avis du Comité. Par exemple, la Commission conclut que pour la période 1990-1994, «la tendance à la baisse progressive observée dans le passé semble aujourd'hui arrêtée» (paragraphe 9). Or cette conclusion ne dit rien explicitement des dépenses supplémentaires consacrées aux «nouveaux» Länder allemands. Si l'on exclut ces montants, qui introduisent un important élément non comparable pour cette décennie, le montant annuel des aides en 1992-1994 a été plus bas qu'en 1990-1992. La valeur annuelle connue aux prix de 1993, a été tout juste inférieure à 29 milliards d'écus, aussi bien en 1993 qu'en 1994, qu'il faut comparer à plus de 40 milliards d'écus pour 1990. Toutefois, il n'est pas tenu compte de la probable redistribution des aides en Allemagne en faveur des Länder de l'Est.

10.11. Bien que les préoccupations quant à l'opportunité et l'intensité des aides d'État occupent une place importante dans les réflexions de la Commission, si le total pour le secteur manufacturier continue, sur une base comparable, de diminuer, cela indique que l'on a réalisé certains progrès et cela pourrait aussi influencer sur les priorités politiques.

10.12. L'impact des nouveaux Länder affecte également d'autres parties de l'analyse. L'une des grandes conclusions (paragraphe 38) est que les aides «ad hoc» sont passées de 7 % du total en 1990 à 36 % en 1994. Cela suggérerait un changement majeur de politique dans cette période mais il est dit ensuite qu'«il s'agit pour l'essentiel d'aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises ainsi que d'aides attribuées par la Treuhandanstalt (dans les nouveaux Länder)». L'on aurait pu attendre de la Commission qu'elle présente ces informations d'une manière plus utile. Pour pouvoir arriver à de quelconques conclusions, l'on a besoin de faits concernant l'attribution d'aides «ad hoc» dans chacun des États membres, et l'on a besoin, avec cela, d'informations précises sur les conséquences des changements intervenus en Allemagne.

## 11. Questions de principe soulevées par le cinquième rapport

11.1. Suite au cinquième rapport et à d'autres données à la disposition de la Commission, les conclusions suivantes sont mises en évidence dans les réactions publiées par cette dernière:

a) un dialogue avec les États membres s'impose en vue de fixer des objectifs précis et un calendrier de réduction des aides d'État, en complément de l'action de la Commission elle-même;

b) il faut des mesures visant à contrecarrer les effets néfastes des politiques d'aides publiques nationales sur la cohésion économique en Europe. Les régions centrales «riches» bénéficient de 85 % du total des aides, alors qu'à l'exception de l'Irlande, la part des autres pays «de la cohésion» se réduit d'année en année;

c) la Commission propose de nouvelles lignes directrices en matière d'aides régionales accordées par les États membres, et l'on a lieu de penser que ces lignes directrices comporteront une proposition de réduction d'un tiers en ce qui concerne les plafonds autorisés en matière d'aide financière maximum;

d) la Commission compte proposer une simplification des procédures d'approbation dans le contexte des aides qui contribuent aux objectifs de l'UE;

e) la Commission compte rendre plus strictes encore les règles en vigueur en matière de contrôle des aides au sauvetage ou à la restructuration d'entreprises en difficulté;

f) la Commission compte également proposer un «encadrement multi-sectoriel» qui devrait lui permettre d'analyser individuellement les «gros» dossiers d'aides qui sont, le plus souvent, susceptibles de créer de sérieux problèmes de distorsion de concurrence.

11.2. Chacune de ces suggestions soulève des questions qu'il y a lieu d'examiner en détail avant toute prise de décision concernant la direction et l'ampleur des changements à adopter en matière d'aides d'État.

11.3. Le cinquième rapport contribue à situer ces questions dans la perspective concrète d'une séparation des responsabilités des États membres (et de leurs structures administratives au niveau subnational) et de celles de la Communauté représentée par la Commission.

11.4. Il contribue également à relancer le débat sur l'étendue des dépenses d'aide publique et à examiner la position de la Commission, qui suggère qu'elles sont trop importantes et ne diminuent pas suffisamment.

11.5. D'importance critique, et sous-entendu par les questions de politique, est le débat relatif à l'ampleur et aux sources du financement des États membres les plus «pauvres», pour lesquels, par exemple, les contraintes budgétaires sont plus importantes que les niveaux maximaux d'aide publique autorisés. Dans ce contexte, l'UE devra avoir des politiques plus claires quant à l'allocation de crédits du budget communautaire, que ce soit à travers les Fonds structurels ou le Fonds de cohésion, ou les instruments financiers révisés.

11.6. La récente conférence sur la politique de cohésion a constitué une utile introduction à certaines de ces questions. La publication de l'Agenda 2000 crée l'occasion immédiate de les réexaminer.

11.7. Le Comité espère que chacun de ces thèmes fera l'objet d'une partie de l'étude que la Commission vient d'entamer sur les contraintes politiques liées aux aides

d'État. En outre, le Comité, qui est certainement l'organe le plus largement représentatif des citoyens européens, avec le Parlement européen, est désireux de contribuer à ce débat et espère être consulté dès les premiers stades par la Commission.

11.8. À ce stade précoce de l'examen, le Comité suggère que la Commission identifie un certain nombre de principes qui devraient étayer les décisions politiques. Le Comité rappelle particulièrement à la Commission la pertinence du premier rapport sur la politique de cohésion, publié en 1996 et sur lequel le Comité a émis un avis <sup>(1)</sup>.

11.9. Par ailleurs, le Comité recommande qu'une claire distinction soit établie entre d'une part le rôle de la Communauté dans la détermination des orientations en matière d'aides d'État dans le contexte de la politique régionale ou des politiques industrielles, et d'autre part, le rôle de la Communauté concernant la fourniture de ressources financières destinées à soutenir des politiques acceptables dans les États membres et leurs régions. Le premier est crucial pour la coordination de la politique dans l'ensemble de la Communauté et, important, particulièrement pour les États membres les plus riches, dans le domaine de la subsidiarité des actions. Le deuxième est un élément central du débat sur la réforme du budget de la Communauté.

11.10. Lorsque la Commission propose de nouvelles orientations sur les niveaux autorisés d'aide d'État concernant des projets provenant d'entreprises individuelles, le Comité est conscient de la tension qui existe entre la nécessité d'assurer <sup>(1)</sup> que l'aide n'est autorisée que pour les entreprises (nouvellement créées ou dans le cadre d'un processus de sauvetage) qui ont des perspectives de fonctionnement viable et qui n'ont pas besoin d'une aide continue, <sup>(2)</sup> que l'aide peut être suffisante pour contrebalancer l'étendue du handicap initial d'une industrie ou région, <sup>(3)</sup> que les niveaux d'aide maximum baissent progressivement, et <sup>(4)</sup> que l'effet de la disponibilité d'une aide publique est de réduire les désavantages économiques et sociaux de régions ou industries déterminées.

11.11. Il y a une urgence toute particulière à ce que la Commission publie des propositions en vue de politiques futures concernant l'utilisation des aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté. Les orientations actuelles viendront à expiration à la fin de 1997. Le CES reconnaît qu'il faut trouver une juste mesure entre la volonté d'éviter des pertes d'emplois dans les entreprises en difficulté et la sauvegarde de la position concurrentielle des entreprises. S'il est vrai que l'objectif à viser est de maintenir au maximum l'emploi durable dans les projets viables, le risque qu'il convient néanmoins d'éviter est celui de laisser des raisons d'opportunité à court terme prendre le pas sur des objectifs à plus long terme.

11.12. Pour les cas où il paraît probable que des aides financières d'un montant considérable seront requises pour créer une entreprise ou pour maintenir l'activité d'une entreprise existante, le CES recommande que l'aide à octroyer fasse l'objet d'un examen approfondi de la part de la Commission, examen ayant pour but de déterminer la capacité de survie d'une entité concurrentielle. Cette étude de marché, réalisée par l'État membre, sur la base déjà utilisée pour les procédures de la Commission concernant le contrôle des opérations de fusion, ainsi que dans certains secteurs bien définis devrait être applicable à toutes les entreprises et devrait comporter une étude des effets à prévoir au plan de la position concurrentielle des autres entreprises du même secteur.

## 12. Actions prises en matière d'aides d'État en 1996

12.1. Le rapport sur la politique de concurrence en 1996 reflète le débat de principe que commence à susciter le réexamen des aides d'État qui vient d'être entamé, et mentionne également les actions de la Commission au cours de l'année. Un certain nombre de mesures ont été prises en vue de clarifier certains aspects liés aux critères existants utilisés pour l'évaluation des aides conformément aux articles 92 et 93.

12.2. S'efforçant de réduire son implication concernant les aides notifiées non susceptibles d'atteindre une ampleur significative ou de créer des distorsions du commerce dans l'UE, la Commission a introduit une communication relative aux aides «de minimis» <sup>(2)</sup>, un nouvel encadrement des aides d'État aux PME, qui introduit la possibilité d'aides aux investissements immatériels, éventuellement sous forme de transfert de technologie <sup>(3)</sup>, et un encadrement qui étend la portée des aides d'État pour les entreprises des quartiers urbains défavorisés <sup>(4)</sup>.

12.3. Le Comité est favorable à toutes ces initiatives qui permettront à la Commission de se concentrer davantage sur des décisions plus difficiles en relation avec les aides d'État. Toutefois, le Comité espère que la Commission sera disposée, après avoir expérimenté quelque temps les effets de l'allègement des règles applicables dans certains quartiers défavorisés, à élargir la liste des activités susceptibles de bénéficier de ce type d'encouragement.

12.4. Au cours de l'année dernière, la Commission a continué de préciser les caractéristiques des mesures qui sont, du point de vue légal et technique, considérées comme des aides, et qui relèvent donc de l'article 92, paragraphe 1. Le Comité souscrit aux quatre critères définis, qui doivent tous être satisfaits, et qui déterminent quand l'article 92, paragraphe 1, est applicable.

<sup>(2)</sup> JO C 68 du 6.3.1996.

<sup>(3)</sup> JO C 213 du 23.7.1996.

<sup>(4)</sup> SEC(96) 1706/2.

<sup>(1)</sup> JO C 206 du 7.7.1997.



12.5. Trois des quatre critères ne soulèveront probablement pas de controverse. L'aide doit fournir un avantage à une entreprise, elle doit être accordée par l'État, ou au moyen de ressources d'État, et elle doit affecter le commerce entre les États membres.

12.6. Le quatrième est moins évident. Pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État, elle doit favoriser seulement certaines entreprises ou certaines productions. Le Comité fait observer que cette condition peut donner lieu à des interprétations divergentes. En vue d'illustrer l'éventuelle différence, la Commission devrait clarifier si cette condition est vérifiée lorsqu'un État membre accorde une aide aux fabricants à l'exclusion de toutes les autres entreprises, ou seulement s'il s'agit d'un secteur industriel plus restreint. La Commission s'appuie sur une distinction entre les mesures «générales», dont peuvent bénéficier toutes les entreprises, et les mesures «spécifiques», qui ne sont accessibles qu'à une catégorie limitée. Toutefois, sans autres précisions, cette distinction ne répond pas à la question qui se pose. Le CES propose que la Commission fournisse des éclaircissements quant à la manière dont il convient de définir l'expression «certaines entreprises».

12.7. La définition de l'aide relative à «certaines entreprises» est un problème récurrent pour la Commission. En 1996, la question s'est posée lors de décisions sur des aides visant à réduire les coûts de main-d'œuvre. La Commission a décidé que les mesures destinées à réduire les coûts de main-d'œuvre sur une base nationale ne relèvent pas de l'article 92, paragraphe 1. Les réductions des coûts de main-d'œuvre dans des secteurs industriels spécifiques tombent toutefois sous le coup de l'article 92, paragraphe 1. Des précisions à cet égard ont été publiées dans une communication<sup>(1)</sup>. Le Comité se réjouit de cette démarche qui contribue à clarifier la situation.

12.8. La Commission suit un certain nombre de politiques particulières pour les aides portant sur un certain nombre de secteurs, tels que la construction navale, la sidérurgie, le charbon, l'industrie automobile, les fibres synthétiques, le textile et l'habillement, les transports, l'agriculture et la pêche. Le Comité a constaté la cohérence de la mise en œuvre de ces politiques en 1996.

12.9. Cependant, le Comité déplore que l'accord international proposé dans le cadre de l'OCDE sur la construction navale n'ait pas encore été ratifié par l'ensemble des participants. Le retard des États-Unis fait planer un doute quant à l'avenir de cet accord. Le Comité rappelle à la Commission un avis antérieur qui proposait que, dans l'éventualité d'un tel retard, la Commission présente de nouvelles propositions dans les plus brefs délais, et constate qu'un nouveau projet de règlement a effectivement été publié<sup>(2)</sup>.

12.10. Le Comité a observé qu'une étude menée par des experts a recommandé d'abroger l'encadrement sectoriel spécifique des industries du textile et de

l'habillement et de soumettre ce secteur au même régime que tous les autres (voir le paragraphe 194 du rapport annuel). Cette décision a été repoussée jusqu'en 1997. Étant données les conditions de concurrence extrêmement sévères que doit affronter ce secteur, le Comité demande instamment que l'on veille à ce qu'un tel changement n'érode pas encore plus la viabilité des entreprises de ce secteur et l'emploi qu'elles offrent.

12.11. Le Comité prend acte du succès modeste de la première année d'application des lignes directrices permettant de déterminer les cas où les aides à l'emploi sont acceptables. Il constate également les résultats positifs des aides liées à la protection de l'environnement.

12.12. Le Comité observe avec plus d'appréhension que certains «investissements directs à l'étranger» attirent à présent l'attention de la Commission comme étant des sources potentielles de distorsion de concurrence dans la Communauté (voir le paragraphe 224 du rapport annuel). Le Comité est conscient que cet aspect pose des questions complexes concernant (a) l'existence de ces aides et (b) leur incidence, par opposition à (c) la localisation de l'investissement. Le Comité demande à la Commission de lancer une large consultation avant de tirer des conclusions définitives en ce qui concerne le caractère adéquat des règles existantes pour traiter des aides dans les cas de cette nature.

### 13. Perspectives pour 1997

13.1. La Commission a fait figurer dans le rapport pour 1996 un chapitre final résumant le programme de travail envisagé pour 1997. Le CES accueille avec satisfaction cette transparence accrue en ce qui concerne les activités de la Commission.

13.2. Parmi les priorités législatives, nombreuses sont celles qui constituent des évolutions logiques découlant des politiques déjà examinées dans le présent avis. Le CES marque son accord sur le fait que ces priorités revêtent toutes une importance considérable. Le seul point sur lequel le Comité voudrait mettre en garde la Commission est celui-ci: certains des examens consacrés à des politiques méritent un débat ouvert et complet avant l'adoption de décisions définitives. Le Comité demande en particulier que la possibilité lui soit donnée de présenter des observations sur de nouvelles orientations concernant l'octroi d'aides d'État ainsi que les règles applicables aux aides sectorielles et régionales.

13.3. Le CES accueille aussi avec satisfaction la reconnaissance de la nécessité accrue d'une politique efficace en matière d'application du droit, à la mesure de la complexité de plus en plus grande et de la gamme de plus en plus étendue des activités relevant de la politique de concurrence.

### 14. Conclusions

14.1. Le Comité félicite la Commission de la rapidité avec laquelle ont été publiés le rapport sur la politique de concurrence (1996) et le cinquième rapport sur les aides d'État (paragraphe 1.5).

<sup>(1)</sup> JO C 1 du 3.1.1997.

<sup>(2)</sup> JO C 153 du 22.5.1997.

14.2. À cause de l'importance croissante du commerce mondial, le CES a pris note avec un intérêt tout particulier de la recommandation selon laquelle l'Organisation mondiale du Commerce devrait créer un groupe de travail chargé de travaux exploratoires en vue de l'élaboration d'un cadre international de règles dans le domaine de la concurrence. Le CES espère que la Commission approfondira sa démarche, ses politiques et sa méthodologie concernant ces aspects mondiaux des questions de concurrence (paragraphe 3.5). À cet effet, la Commission devrait faire appel aux ressources des bureaux de l'UE dans des pays tiers afin de rassembler des informations sur la manière dont les politiques de concurrence sont développées ailleurs, souvent au détriment des entreprises de l'UE.

14.3. Le présent avis a passé en revue un certain nombre d'aspects de la politique de concurrence qui sont évoqués dans le rapport pour 1996. Cet avis traduit également les premières réactions du CES à la publication du cinquième rapport sur les aides d'État. Le Comité espère que la Commission prendra en compte les suggestions esquissées dans cet avis lors de la poursuite de ses importants travaux visant à faire en sorte que la politique de concurrence fonctionne à l'avantage des citoyens de l'Union.

14.4. Le CES souhaite en particulier attirer l'attention de la Commission sur les conclusions suivantes:

- une position dominante à l'intérieur de l'UE ne devrait pas être appréciée uniquement par rapport à des dispositifs qui ont trait au marché intérieur de l'UE lorsque le marché concerné est un marché international (3.4);
- des dispositions appropriées devraient être prises pour faire en sorte que les politiques de l'UE en matière de concurrence et d'aides d'État soient développées dans chaque État candidat avant l'adhésion (3.8);
- le droit communautaire devrait être transposé dans le droit national de chaque État membre, après quoi il serait appliqué par les autorités nationales dans des types précis de cas (4.10);
- lorsque des demandes d'exemption sont soumises à la Commission pour des ententes au titre de l'article 85, l'on pourrait modifier la procédure existante de manière à y ajouter une série de déclencheurs d'approbation automatique d'une demande en ayant recours à des notions semblables à celles qui font déjà partie du régime de contrôle des fusions (4.17);
- les aides d'État (et les aides communautaires) devraient être «ciblées» avec précision, selon une démarche disciplinée qui réduise à un minimum les incidences sur la concurrence, limite l'importance d'éventuelles subventions et réduise l'importance des aides d'État lorsque cela est possible;

— lors d'un réexamen des conséquences que comportent les aides d'État, il faudrait tenir compte des différences de fiscalité ainsi que des autres formes d'aide financière plus directe (9.4); il convient, à cet égard, de tenir compte du code de conduite qui a fait l'objet d'un accord au sein du Conseil ECOFIN au mois de décembre 1997;

— lors de ce réexamen des conséquences des aides d'État, la problématique de l'emploi doit aussi être clairement prise en considération;

— la relation qui existe entre les aides d'État, d'une part, et le rôle et les opérations des Fonds structurels, d'autre part, devrait être réexaminée;

— une claire distinction devrait être établie entre, d'une part, le rôle de la Communauté dans la détermination des orientations en matière d'aides d'État dans le contexte de la politique régionale ou des politiques industrielles et, d'autre part, le rôle de la Communauté concernant la fourniture de ressources financières destinées à soutenir des politiques acceptables dans les États membres et leurs régions (11.9);

— après avoir expérimenté quelque temps les effets de l'allègement des règles applicables dans certains quartiers défavorisés, la Commission devrait élargir la liste des activités susceptibles de bénéficier de ce type d'encouragement (12.3);

— la Commission devrait clarifier comment distinguer entre mesures générales et aides spécifiques pour différents groupes d'entreprises (12.6).

14.5. Le CES note que les suggestions présentées dans le présent avis seront pertinentes au regard du débat sur l'Agenda 2000 publié en juillet 1997, lequel comporte des conséquences pour les politiques du prochain millénaire dans le domaine de la concurrence, ainsi qu'en matière régionale, industrielle et agricole.

14.6. Compte tenu de l'évolution qu'ont connue plusieurs aspects critiques de la politique de concurrence au cours des dernières années, nous nous trouvons peut-être au moment opportun pour réexaminer l'application de la politique de concurrence. L'on pourrait passer en revue les principes généraux et les utiliser ensuite comme fondement d'une nouvelle répartition des compétences en matière d'application du droit, répartition qui permette à la fois de décentraliser et de respecter la subsidiarité. De cette manière, l'on pourrait renforcer l'ouverture et la transparence et aller dans un sens qui privilégie davantage les besoins des consommateurs et le rôle des PME.

14.7. Étant donné que la mondialisation affecte de plus en plus la concurrence, le CES propose que la Commission élargisse son rapport annuel sur la concurrence pour y inclure une étude de l'état des

politiques de concurrence dans les principaux pays concurrents, en particulier pour ce qui concerne les cas

où les mesures prises par ces pays sont de nature à affecter l'activité des entreprises de l'UE.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Tom JENKINS

### Avis du Comité économique et social sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion 1996»

(98/C 73/07)

Le 25 juin 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur le rapport susmentionné.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1997 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), avec 106 voix pour et 3 abstentions.

## 1. Introduction

### 1.1. *Contenu*

Le rapport décrit les actions en cours démarrées les années précédentes, celles terminées, ainsi que celles prévues, et fournit une analyse plus complète couvrant les principales interventions du Fonds, et son impact en faveur de la cohésion économique et sociale.

### 1.2. *Structure du rapport*

Ont été pris en considération dans la structuration du rapport à l'examen les commentaires formulés par le Parlement européen et le CES les années précédentes, en particulier en ce qui concerne la description analytique de la manière dont sont appliqués le principe de conditionnalité et les interventions visant à améliorer les actions d'information et de publicité.

1.2.1. Une section spécifique est consacrée aux actions développées dans les régions ultrapériphériques de l'Union, et à l'évaluation des effets des actions du Fonds, sous leurs divers aspects.

## 2. Observations générales

### 2.1. *Améliorations observées dans le rapport*

Dans la ligne des avis précédents du Comité sur les rapports de l'instrument financier de cohésion, puis du Fonds de cohésion, le Comité se félicite des améliorations introduites dans le rapport à l'examen, notamment en ce qui concerne la systématisation, la transparence et l'étendue de son contenu et qui permettent une vision plus claire de l'évolution des diverses réalisations.

### 2.2. *Interactions entre les divers Fonds*

Des améliorations ont été observées dans les procédures comparatives portant sur l'interaction et la complémentarité des interventions du Fonds de cohésion et des Fonds structurels (Feder, FSE, FEOGA, IFOP), ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble de la totalité des aides et de leur impact, au niveau social, économique et environnemental.

2.2.1. La Commission est particulièrement intéressée par l'analyse «ex-ante» des projets d'investissement,

visant à garantir la compatibilité de leurs effets et de leur financement, et à éviter les doubles-emplois avec les ressources des autres Fonds.

De même, il existe une tendance à couvrir des projets qui visent à améliorer ou à compléter des initiatives soutenues par d'autres Fonds et par la BEI, le contenu technique et financier des divers avis émanant de ces derniers ayant apporté une plus-value importante aux travaux de la Commission.

### 2.3. Analyse des effets produits

L'analyse «ex-post» des effets produits par les projets adoptés démontre l'importance de ces derniers dans le domaine des transports, de la réduction de la pollution, de l'amélioration de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, ainsi que pour l'augmentation du nombre des ménages qui ont accès à ce bien essentiel. L'amélioration du traitement des eaux usées et des effluents d'égouts, ainsi que des déchets solides, sont des domaines d'intervention du Fonds où des résultats visibles ont été atteints, et qui sont bien perçus par les populations.

2.3.1. En 1996, la Commission a examiné pour la première fois la mise en œuvre par les États membres de leur programme de convergence en matière de déficit public, et a également vérifié le respect du principe de conditionnalité dans les pays de la cohésion.

### 2.3.2. Équilibre dans la distribution des ressources

En 1996, on a enregistré en termes consolidés un équilibre presque parfait entre les deux domaines d'intervention du Fonds, environnement et transports: 49,84 % pour l'environnement et 50,11 % pour les transports, le taux d'exécution du budget global étant presque de 100 % pour cette même année, en application des objectifs recommandés par le Conseil.

### 2.4. Domaines prioritaires

Le Fonds de cohésion a accordé une attention particulière à des domaines d'action prioritaires, privilégiant des projets portant sur:

- les réseaux transeuropéens de transports routiers et ferroviaires;
- l'approvisionnement en eau potable;
- le traitement des eaux usées et l'assainissement;
- le traitement des déchets solides urbains.

### 2.4.1. Autres actions significatives

Sont également mentionnées d'autres actions dans le domaine de l'environnement, notamment: la protection des zones côtières, le reboisement, qui a une incidence dans la lutte contre la désertification, la protection des habitats naturels et la préservation de la nature.

### 2.4.2. Informations sur les niveaux d'emploi

Le rapport apporte des informations relatives aux effets estimés sur l'emploi des projets financés, conformément aux recommandations formulées par le Parlement européen et le CES.

### 2.5. Autres informations

Le rapport inclut par ailleurs d'autres informations, et notamment:

- qu'aucun cas de fraude n'a été détecté au cours des diverses inspections réalisées tant par les États membres que par les missions de l'Union;
- qu'il a été tenu compte des observations du Parlement européen relatives à l'information et à la publicité sur les projets cofinancés, divers moyens de communication ayant été utilisés à cet effet.

## 3. Observations particulières

### 3.1. Exécution budgétaire

La dotation globale du Fonds de cohésion pour 1996 a été ajustée en tenant compte des indicateurs relatifs à l'inflation et de la nécessité de transférer 300 000 écus sur la ligne budgétaire gérée par l'UCLAF (Unité de coordination de lutte antifraude).

Après ces ajustements, les disponibilités du Fonds de cohésion pour 1996 se sont élevées à 2 443,7 millions d'écus en matière de crédits d'engagement et à 1 919 millions d'écus en matière de crédits de paiement.

3.1.1. Le taux d'exécution budgétaire concernant les engagements contractés au 31 décembre 1996 a atteint 99,99 % des crédits disponibles, les autorisations de paiement ayant atteint à cette date 2 443,64 millions d'écus.

L'exécution budgétaire en crédits de paiement pour cet exercice a atteint 1 871,982 millions d'écus, soit un taux de 97,75 %.

Ces indicateurs révèlent une exécution budgétaire très positive du Fonds de cohésion par les États membres. Le Comité économique et social prend acte avec satisfaction de la manière dont la Commission et les États membres sont parvenus à ces taux élevés d'exécution,

tout en assurant dans le même temps l'application du principe de conditionnalité concernant les critères d'introduction de la monnaie unique.

### 3.2. Répartition par secteur

Le Comité économique et social constate qu'au cours de l'exercice 1996 du Fonds de cohésion, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10 du règlement instituant le Fonds de cohésion ont été réalisées, à savoir qu'un équilibre a été atteint entre projets relevant de l'environnement et ceux portant sur les infrastructures de transport.

L'intérêt de parvenir à un tel équilibre avait été manifesté dans l'avis précédent du Comité<sup>(1)</sup>, ainsi que dans les avis présentés par le Parlement européen et le Comité des régions sur les rapports annuels du Fonds de cohésion de 1994 et 1995. Globalement, en 1996, les aides financières engagées et payées par le Fonds ont atteint les niveaux suivants, exprimés en pourcentage:

Environnement: 49,89 %;

Transports: 50,11 %.

<sup>(1)</sup> Avis sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion 1995», JO C 158 du 26.5.1997.

La répartition en 1996 pour chaque État membre a été la suivante:

	Environnement %	Transports %
Espagne	49,44	50,66
Portugal	49,59	50,41
Grèce	53,81	46,19
Irlande	45,07	54,93

L'on a pu constater ainsi une tendance accentuée à l'équilibre des dépenses engagées dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport dans tous les pays, l'un des États membres ayant réalisé un effort marquant en faveur des projets environnementaux, à la satisfaction du Comité économique et social qui avait recommandé une telle approche dans des avis antérieurs.

### 3.3. Répartition par État membre

Le Comité économique et social souligne également que les crédits d'engagement restent dans la fourchette prévue de la répartition indicative pour chacun des États membres.

## Crédits d'engagement — 1996: 2 443,7 millions d'écus

États membres	Environnement Unité: écus	%	Transports Unité: écus	%	Total Unité: écus	Répartition
E	663 549 515	49,44	678 383 056	50,66	1 341 932 571	54,91
GR	235 865 092	53,81	202 441 610	46,19	438 306 702	17,94
IRL	99 920 131	45,07	121 770 026	54,93	221 690 157	9,07
P	217 966 578	49,59	221 526 518	50,41	439 493 096	17,99
Total	1 217 301 316	49,86	1 224 121 210	50,14	2 441 422 526	99,91
Assistance technique	—	—	—	—	2 212 643	0,09
Total	1 217 301 316	49,89	1 224 121 210	50,11	2 443 635 169	100,00

En ce qui concerne la répartition des crédits de paiement, un ajustement à l'intérieur des paramètres établis dans la répartition indicative par État membre a été enregistré,

ce qui rectifie la situation indiquée dans le Rapport annuel du Fonds de cohésion de 1995.

## Crédits de paiement — 1996: 1 919 millions d'écus

États membres	Environnement Unité: écus	%	Transports Unité: écus	%	Total Unité: écus	Répartition 1996	Répartition 1995
E	295 940 565	26,61	816 116 839	73,38	1 112 057 404	59,4	65
GR	127 062 978	51,91	117 689 309	48,08	244 752 287	13,07	5
IRL	80 315 065	42,46	108 805 171	57,53	189 120 236	10,10	8
P	124 133 591	38,2	200 762 086	61,79	324 895 677	17,36	22
Total	627 452 199	33,54	1 243 373 405	66,46	1 870 825 604	99,94	100
Assistance technique	—	—	—	—	1 156 625	0,06	
Total	627 452 199	33,52	1 243 373 405	66,46	1 871 982 129	100,00	

## 3.3.1. Répartition des crédits dans le domaine des transports

Comme il l'a souligné dans des avis antérieurs, le Comité estime nécessaire et recommande un meilleur équilibre entre les divers types de transport, en privilégiant ceux qui contribuent le mieux à protéger l'environnement.

## Engagements en faveur de projets dans le domaine des transports par État membre et par branche

Répartition des crédits d'engagement par type de transport	État membre (%)			
	Espagne	Portugal	Grèce	Irlande
Routes	83,6	75,5	61,3	82,9
Chemin de fer	16,4	18,0	31,0	6,9
Ports	—	6,5	—	7,0
Aéroport	—	—	7,7	—
VTS <sup>(1)</sup>	—	—	—	3,3

<sup>(1)</sup> VTS: système de surveillance du trafic maritime (*vessel traffic systems*).

3.3.1.1. Bien que le rapport de la Commission mentionne que les efforts se poursuivront en vue d'affecter, dans le secteur des transports, une plus grande part des crédits aux transports ferroviaires, en accord avec les observations du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, et avec les avis sur les rapports annuels du Fonds de cohésion de 1994 et 1995, l'on constate que cette répartition n'a pas enregistré de grands changements.

En 1996, le Fonds de cohésion a attribué au total 1 224,121 millions d'écus aux projets du secteur des transports, y compris les engagements sur de nouveaux projets ou de nouvelles phases de projets en cours d'exécution.

L'aide totale engagée depuis 1993 par le Fonds de cohésion et par l'instrument financier qui l'a précédé s'élève à 4 219 millions d'écus, ce qui constitue une contribution considérable au développement des réseaux transeuropéens de transport dans les quatre pays de la cohésion et une approche intermodale de la problématique des transports a été adoptée, comme le Comité l'a demandé.

3.3.1.2. Les projets relatifs au réseau routier continuent d'absorber le plus fort pourcentage de l'aide en 1996, à savoir 78,4 % du total. Les projets ferroviaires ne représentent que 18,1 % de l'aide engagée. Ceux relatifs aux infrastructures portuaires représentent 1,9 % des engagements pour 1996.

## Engagements en faveur de projets concernant les RTE par branche de transports

Branche	Engagements 1996	
	Million d'écus	% du total
Routes	959,5	78,4
Chemins de fer	222,0	18,1
Ports	23,0	1,9
Aéroports	15,6	1,3
VTS <sup>(1)</sup>	4,0	0,3
Total	1 224,1	100,0

<sup>(1)</sup> VTS: (système de surveillance du trafic maritime (*vessel traffic systems*)).

Le Comité économique et social souligne le faible niveau de l'aide reçue par les infrastructures portuaires soutenues par le Fonds de cohésion et attire l'attention de la Commission sur cet aspect, compte tenu de l'étendue du littoral des pays de la cohésion, et du fait que ce type de transport est peut-être le plus concurrentiel.

### 3.3.1.3. Diversification des moyens de transport

La diversification des divers moyens de transports devra être assurée par les États membres avec le concours de l'UE.

Cette orientation aurait un impact positif sur différents aspects du secteur: diminution de la concentration de la pollution, création de solutions de secours en cas de troubles sociaux, maintien de perspectives d'emploi dans le sous-secteur des transports maritimes.

Le Comité recommande à la Commission de demander instamment aux pays participant au Fonds de cohésion un meilleur soutien en faveur des infrastructures ferroviaires et maritimes.

### 3.3.2. Répartition des crédits dans le domaine de l'environnement

	Répartition en %			
	Espagne	Portugal	Grèce	Irlande
Approvisionnement et contrôle de la qualité de l'eau	23	28,1	30	51,7
Déchets	14	34,5	—	—
Assainissement et épuration	45	33,4	69,5	45,0
Environnement urbain	10	—	—	—
Reboisement	5	—	—	—
Côtes	4	—	—	—
Autres	—	4,0	0,5	3,3

Le Comité constate une amélioration de l'information présentée en règle générale concernant la nature et la répartition des investissements dans le domaine de l'environnement.

3.3.2.1. Une plus grande systématisation de l'information faciliterait la comparaison des interventions par État membre. Il est donc recommandé à la Commission, dans ses futurs rapports, d'uniformiser et d'étendre le contenu de cette information.

3.3.2.2. Les projets portant sur l'approvisionnement et le contrôle de la qualité de l'eau, l'assainissement et l'épuration des eaux usées urbaines, et dans certains pays, sur le traitement et la gestion adéquate des déchets, demeurent les priorités d'intervention dans le domaine de l'environnement.

Bien que reconnaissant l'impact de ce type de projets sur l'amélioration de la qualité de vie des populations, le Comité réitère sa recommandation à la Commission et aux États membres d'accorder plus d'attention aux investissements dans le domaine de la protection et de la conservation des ressources naturelles et des paysages d'une valeur écologique particulière, de la qualité de vie

des citoyens, investissements qui restent à un niveau très bas, compte tenu des risques de dégradation de l'environnement qui existent dans certains pays de la cohésion.

À cet égard, le Comité déplore que certains États membres recourent si peu au reboisement environnemental, notamment dans des régions où de vastes zones propices à la forêt sont abandonnées et connaissent des problèmes de préservation du sol.

## 4. Conclusions

4.1. Le rapport à l'examen est assez satisfaisant du point de vue des informations qu'il apporte et de la documentation sur laquelle il est fondé en ce qui concerne l'exécution matérielle des projets d'investissement, et présente des indicateurs physiques et des résumés descriptifs de la localisation et du type des projets. Toutefois, le Comité recommande à la Commission de sensibiliser les États membres en vue d'une meilleure distribution régionale des investissements, en particulier dans les zones rurales et urbaines intérieures les plus défavorisées.

### 4.2. Régions ultrapériphériques

Le Comité, dans la ligne de l'avis présenté en 1995, insiste sur la nécessité d'un plus grand soutien à la réalisation d'infrastructures environnementales et de transport dans les régions ultrapériphériques.

### 4.3. Diversification des moyens de transport

Il est recommandé de diversifier davantage les moyens de transport, notamment dans le domaine des infrastructures de transport maritime, en raison des avantages qu'elles présentent en termes d'environnement et du nombre d'emplois qu'elles assurent.

### 4.4. Études de l'impact environnemental

Le Comité soutient l'approche adoptée par la Commission, qui consiste à faire précéder l'approbation des projets relevant des transports d'une évaluation de leur impact sur l'environnement, conformément aux dispositions de la directive 85/337/CEE.

### 4.5. Principe du pollueur-payeur dans les projets transfrontaliers

Le principe du pollueur-payeur dans le contexte des projets du domaine de l'environnement mérite le soutien du Comité; il y a lieu de souligner que dès lors qu'il s'agit de projets transfrontaliers ou impliquant des cours d'eau traversant des régions de deux ou trois États membres, ce principe doit également être appliqué.

Des mécanismes juridiques d'intervention applicables aux États membres concernés devront être créés, de manière à permettre l'application efficace de ce principe.

#### 4.6. *Analyse de l'impact du Fonds*

Le Comité soutient la Commission dans ses efforts visant à mettre en œuvre des actions en faveur d'études et de mesures techniques de soutien et de l'évaluation ex-ante et ex-post des projets, ce qui donne une base pour l'approbation des investissements à réaliser et permet de quantifier l'impact de ces derniers.

4.6.1. Le Comité reconnaît les efforts déployés par la Commission en vue d'analyser les questions liées à l'évaluation de l'impact socio-économique global du Fonds dans les États membres, ainsi que sa contribution au renforcement de la cohésion de l'Union, et à la résolution des problèmes d'emploi.

4.6.2. Il attend la présentation de l'étude de la «London School of Economics», tout en reconnaissant l'intérêt des informations déjà fournies concernant les effets de certains projets sur l'emploi.

4.6.2.1. Il recommande que dans les futurs rapports, la Commission ne se limite pas à des références aux études réalisées ou en cours, mais présente au moins un résumé de leurs résultats et principales conclusions.

#### 4.7. *Interventions de la BEI*

Le Comité réitère sa satisfaction concernant l'intervention de la BEI dans le financement, l'évaluation et le suivi des projets du Fonds de cohésion auxquels participe cette institution.

#### 4.8. *Missions de contrôle*

Le Comité reconnaît le travail réalisé par la Commission en vue d'intensifier les missions de contrôle et de suivi des projets du Fonds de cohésion, présentées de manière détaillée dans le rapport. Il recommande cependant une participation accrue des milieux économiques et sociaux aux comités de suivi et le recours à des comités transfrontaliers lorsqu'il s'agit d'interventions concernant plus d'un État membre.

#### 4.9. *Organes de gestion*

Étant donné les coûts impliqués, le haut degré de technicité des technologies et équipements exigés, ainsi que l'importance des projets environnementaux d'approvisionnement et de traitement de l'eau, des égouts et des déchets solides urbains pour l'amélioration de la qualité de vie des populations, le Comité considère que la constitution d'organes privés et/ou intercommunaux de gestion autonomes dotés de capacités techniques spécialisées en matière de gestion et de conservation de tels équipements pourrait constituer un modèle efficace en vue de l'optimisation des effets de ces derniers.

#### 4.10. *Continuité du Fonds de cohésion*

Dans la ligne des thèses qu'il a défendues précédemment<sup>(1)</sup>, le Comité estime que le Fonds de cohésion devra continuer à exister après 1999. Étant donné son orientation stratégique fondamentale, qui est de renforcer la cohésion économique et sociale dans les États membres les plus pauvres, et au sein de ceux-ci, dans les régions les plus défavorisées, le Fonds de cohésion doit être envisagé dans une perspective communautaire<sup>(2)</sup>.

La Commission va dans cette direction dans le document Agenda 2000, en proposant la continuation du Fonds de cohésion pour les États membres bénéficiaires.

Il est en outre nécessaire d'accroître la complémentarité et la cohérence des politiques structurelles associées aux divers fonds en vue d'augmenter leur convergence et leur additionnalité, garantissant un développement économique et social plus harmonieux.

<sup>(1)</sup> Avis sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion 1995» — JO C 158 du 26.5.1997.

Avis sur le «Premier rapport sur la cohésion» — JO C 206 du 17.7.1997.

Avis sur «L'avenir de la cohésion et les implications à long terme pour les Fonds structurels» — JO C 153 du 28.5.1996.

<sup>(2)</sup> En vue d'améliorer la cohésion au sein des États membres bénéficiaires et entre États membres de l'UE, les interventions du Fonds de cohésion doivent assumer une dimension transnationale au profit de la compétitivité de l'économie de l'UE toute entière.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

Tom JENKINS



**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil en matière de redevances aéroportuaires»**

(98/C 73/08)

Le 11 juillet 1997, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 84, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 novembre 1997 (rapporteur: M. von Schwerin).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 106 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Introduction

L'adoption par le Conseil, en juillet 1992, du troisième paquet aérien constituait la dernière étape du processus de libéralisation du secteur qui s'inscrit dans le cadre de la libéralisation du marché unique. La nouvelle organisation du marché requiert cependant que les activités connexes au transport aérien comme l'assistance en escale, les systèmes informatisés de réservation, le contrôle du trafic aérien et l'allocation de créneaux horaires se conforment aux exigences du marché unique. C'est également le cas en ce qui concerne les redevances aéroportuaires.

Selon la Commission, la proposition de directive permettra de créer un cadre communautaire en matière de redevances aéroportuaires, reposant sur les principes exposés ci-après.

La directive s'applique essentiellement à tous les aéroports communautaires ouverts au trafic commercial et dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 250 000 mouvements de passagers ou à 25 000 tonnes de fret.

### 1.1. Relation aux coûts

1.1.1. En raison de la position monopolistique de l'entité gestionnaire de l'aéroport dans la fourniture des installations et services donnant lieu à la perception des redevances aéroportuaires, il est nécessaire que les systèmes de tarification garantissent une certaine relation entre le niveau de celles-ci et le coût des installations et services qu'elles ont pour fonction de rémunérer.

1.1.2. Le montant des redevances fixées par les aéroports doit présenter un rapport raisonnable avec le coût des installations et services fournis, compte tenu d'un rendement acceptable des capitaux investis et d'un amortissement correct. Elles servent à couvrir les frais exposés par les aéroports.

### 1.2. Transparence

1.2.1. Afin d'assurer une application correcte et le respect des deux principes de non-discrimination et de relation aux coûts, des exigences de transparence

s'avéreront nécessaires pour la mise en place communautaire.

1.2.2. L'échange d'informations entre les aéroports et les usagers doit permettre aux transporteurs aériens d'être mieux informés des services proposés par l'entité gestionnaire ainsi que de leur coût, et doit également mettre les aéroports en mesure de mieux tenir compte des besoins futurs des transporteurs aériens dans la planification du développement de leur infrastructure.

1.2.3. De telles exigences sont la condition d'une gestion économiquement active, tant en ce qui concerne les aéroports que les transporteurs aériens, et vont dans le sens des principes de base énoncés par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), plus particulièrement à l'article 15 de la Convention internationale de l'aviation civile signée le 7 décembre 1944 à Chicago, ainsi que ceux de la déclaration du Conseil sur les redevances aéroportuaires (OACI Doc. 9082) et inclus dans le «Manuel sur l'économie des aéroports» (OACI Doc. 9562).

1.2.4. Le principe de transparence devrait être introduit et appliqué en tenant compte des pratiques et procédures déjà en usage dans les aéroports. Tout cela contribue également à améliorer l'efficacité du système de transport aérien, en particulier pour les usagers mais aussi pour le transport de fret.

### 1.3. Non-discrimination

1.3.1. La réalisation du marché unique rend nécessaire la suppression de toutes les discriminations entre les services aériens intracommunautaires, car celles-ci sont incompatibles avec les principes du marché intérieur. Les États membres sont invités à prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'un même niveau de redevances soit appliqué, sur les aéroports, aux services aériens intracommunautaires équivalents en termes de type et/ou de caractéristiques d'aéronef, de distance de vol et/ou de formalités administratives et douanières.

1.3.2. Il convient de supprimer les différences actuelles en ce qui concerne le traitement de services intracommunautaires équivalents.

#### 1.4. *Procédure applicable à la modulation des redevances*

1.4.1. Afin de garantir une gestion rationnelle des aéroports et de satisfaire à la condition d'une mobilité durable, les aéroports doivent avoir la possibilité de moduler les redevances en fonction de la demande, de la capacité disponible et des exigences en matière de protection de l'environnement. La proposition prévoit également la mise en place d'une procédure de consultation obligatoire entre les aéroports et ses usagers, qui doit avoir lieu avant toute modification des redevances.

#### 2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1. Les dispositions de la proposition de directive s'appliquent à tout aéroport ou système aéroportuaire soumis aux dispositions du Traité et ouvert au trafic commercial. Les dispositions relatives à la relation aux coûts, aux modulations, à la transparence et aux consultations ne s'appliquent pas aux petits aéroports.

2.2. Les concepts d'aéroport et de système aéroportuaire s'entendent au sens de l'annexe II du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992. Les autres notions sont, dans une large mesure, identiques aux définitions de la directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996, relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté.

2.3. Les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter une discrimination des usagers (compagnies aériennes) en matière de redevances aéroportuaires au sein de la Communauté.

2.4. Les États membres doivent développer une méthode permettant de démontrer la pertinence des redevances. Selon la Commission, celles-ci doivent tenir compte en principe:

- des coûts de financement des infrastructures incluant la dépréciation de la valeur de l'actif pendant la période considérée et le financement des infrastructures dont le projet et le début des travaux ont été dûment arrêtés et dont l'autorisation administrative a, le cas échéant, été accordée;
- des frais financiers;
- des dépenses d'exploitation et de maintenance;
- des frais généraux d'administration et des impositions diverses;
- d'un rendement raisonnable du capital investi.

Des conditions particulières sont applicables au développement régional d'un aéroport.

2.5. Sans préjudice de l'application des règles de concurrence du Traité, les redevances applicables dans l'aéroport national peuvent être fixées à un niveau qui permet à l'entité gestionnaire de l'aéroport, en vue de

promouvoir la cohésion économique et sociale, de soutenir financièrement des niveaux de redevances dans les aéroports régionaux du même État membre.

2.6. Le bon fonctionnement de la plupart des petits aéroports, qui jouent un rôle primordial dans la cohésion économique et sociale de l'Union, nécessite un soutien important et régulier de la part de l'État et des collectivités locales ou dans certains cas un soutien financier des plus grands aéroports afin d'éviter l'instauration de redevances trop lourdes. Par ailleurs, le nombre de transporteurs opérant sur ces petits aéroports est très limité et les contacts qu'ils peuvent avoir avec l'entité gestionnaire sont quotidiens.

2.7. Les coûts sont déterminés conformément aux principes de comptabilité et d'évaluation généralement reconnus dans chacun des États membres.

2.8. Il est possible de procéder à l'inclusion des coûts engendrés par le trafic aérien en matière d'environnement ainsi qu'à des modulations en fonction des nécessités de la gestion des infrastructures aéroportuaires et du degré de fréquentation de l'aéroport au cours d'une période déterminée.

2.9. Ces modulations ne peuvent toutefois pas générer de recettes supplémentaires.

2.10. Toute modulation du niveau des redevances doit être appliquée de manière transparente et non discriminatoire par l'entité gestionnaire de l'aéroport. À cet égard, cette dernière peut:

- tenir compte de tout ou partie de ses revenus non issus des redevances aéroportuaires pour établir le niveau global de ses redevances;
- accorder des rabais en conformité avec les dispositions du Traité.

2.11. Les éléments qui servent de base à la détermination du niveau des redevances doivent être communiqués aux usagers de l'aéroport (compagnies aériennes). Ces éléments portent sur:

- une énumération claire des différents services prestés par l'aéroport en contrepartie du montant demandé et le mode de calcul retenu par l'entité gestionnaire de l'aéroport;
- le montant correspondant à chacune des catégories de redevances perçues sur l'aéroport et le nombre total d'employés affectés aux services donnant lieu à la perception de redevances;
- les prévisions concernant l'évolution des redevances et du trafic, ainsi que les investissements envisagés.

2.12. Afin que les aéroports puissent améliorer la planification de leur développement, les États membres

doivent veiller à ce que les usagers (compagnies aériennes) des aéroports fournissent les données suivantes:

- les prévisions concernant leur trafic;
- les prévisions concernant la composition de leur flotte;
- leurs projets de développement sur l'aéroport;
- leurs besoins sur l'aéroport concerné.

2.13. Les États membres doivent prendre des mesures pour organiser au moins une fois par an dans chaque aéroport une procédure de consultation entre le gestionnaire de l'aéroport et les usagers (compagnies aériennes). Cette consultation porte sur le système ou le niveau des redevances, en particulier en cas de modifications, et doit avoir lieu au moins 2 mois avant l'entrée en vigueur d'une modification du système de redevances ou du niveau de celles-ci.

2.13.1. Les États membres veillent également à ce que les usagers de l'aéroport puissent demander à être consultés une deuxième fois.

2.14. Les États membres doivent obligatoirement appliquer des sanctions efficaces et proportionnées en cas de violation des dispositions nationales.

2.15. Cette directive doit être mise en œuvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les États membres doivent obligatoirement communiquer à la Commission les dispositions légales qu'ils prennent dans le cadre de la mise en œuvre de la directive.

### 3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social salue l'initiative de la Commission visant à garantir une transparence accrue en matière de rapport prix/prestations dans les aéroports concernés par la présente directive au sein de la Communauté.

La Commission partage ainsi l'opinion exprimée par le CES au paragraphe 3.2 de son avis<sup>(1)</sup> sur la proposition de directive du Conseil relative à l'accès au marché de l'assistance en escale:

«L'instauration d'une transparence en matière de gestion des entreprises doit constituer une première étape. Une fois cette transparence acquise, on pourra apprécier le rapport prix/prestations et se faire une idée précise des mesures à prendre par la suite aux fins de l'ouverture du marché.»

3.2. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel les aéroports sont d'une importance croissante pour le développement économique des régions ainsi que pour le commerce et le transport de personnes. Ainsi, ils exercent d'une part une fonction de pourvoyeurs de services d'intérêt général pour les régions, et sont d'autre part de plus en plus tenus de s'affirmer sur un marché compétitif. À cette fin, il y a donc lieu de garantir des

conditions générales assurant un traitement équitable. À cet égard, il convient notamment d'établir un rapport équilibré entre les droits et les obligations des aéroports et des utilisateurs (compagnies aériennes). Il convient de veiller à ce qu'une position dominante sur le marché ne soit pas exploitée de manière abusive.

3.3. Selon le Comité, une éventuelle amélioration de la structure des coûts par une plus grande transparence ne peut pas entraîner d'augmentation des dépenses administratives au niveau des différents aéroports ou des autorités nationales compétentes. Le Comité estime dès lors qu'une procédure de consultation par exemple n'est nécessaire dans les cas prévus que lorsqu'un besoin se fait sentir, par exemple lors d'une modification de l'infrastructure ou d'adaptations en matière de redevances.

3.4. Le Comité part du principe que les cadres disciplinaires nationaux suffisent pour appliquer des sanctions au niveau national en cas d'infraction. La Commission est invitée à mettre en évidence les possibilités en la matière. Une bureaucratie accrue irait à l'encontre de l'objectif de cette directive !

3.5. Les États membres appliquant déjà une libéralisation partielle ou totale ne doivent renoncer à aucune mesure pour autant que celle-ci soit compatible avec les dispositions légales de l'UE.

3.6. En ce qui concerne la situation actuelle dans l'UE, le Comité préconise une séparation des redevances aéroportuaires et des taxes d'usage au niveau national. Il convient toutefois de viser à une harmonisation en la matière dans tous les États membres de l'UE, afin de créer un cadre concurrentiel commun. Dans le domaine des redevances aéroportuaires, il s'agit d'harmoniser les critères de calcul applicables aux modulations des redevances.

3.7. Le Comité suggère que les exigences posées aux entités gestionnaires respectives des aéroports en matière d'examen des coûts et d'évaluation de la rentabilité soient définies plus clairement que dans la proposition actuelle, par exemple au moyen de chiffres concrets, en tenant également compte de critères de qualité.

### 4. Observations particulières

4.1. La définition du concept de non-discrimination dans la directive est, selon le Comité, trop générale. En matière de calcul et de risque, le fait qu'un usager (compagnie aérienne) utilise un aéroport une fois par jour ou dispose d'une part considérable du trafic (30, 40, voire 60 %) fait une différence pour l'entité gestionnaire de l'aéroport. Le Comité estime dès lors pertinent d'autoriser l'octroi de rabais de quantité, comme il est d'usage en matière de commerce et d'industrie. Ces remises, qui sont par exemple rendues possibles par une meilleure utilisation de l'outil de production, sont notoires, non discriminatoires et liées aux coûts.

<sup>(1)</sup> JO C 301 du 13.11.1995, p. 28.

4.2. Du point de vue des passagers (consommateurs), il faudrait également envisager la possibilité d'autoriser des redevances plus basses pour les passagers en transit et/ou les vols de correspondance vers des aéroports centraux ou faisant fonction de plaque tournante. Cela permettrait de lutter contre la discrimination de toute une série de passagers qui dépendent de ces correspondances en raison de leur lieu de résidence.

4.3. Tout comme la Commission, le Comité considère que la modulation des redevances aéroportuaires en fonction des coûts externes, liés à l'environnement et à la gestion de l'infrastructure aéroportuaire, ne peut pas générer de recettes supplémentaires pour les aéroports.

4.4. Seule l'harmonisation des principes généralement reconnus en matière de comptabilité, d'établissement de bilan et d'évaluation ainsi que des dispositions relatives à la protection de l'environnement peut garantir la comparabilité des redevances et des coûts au sein de la Communauté. Il existe par exemple des différences en ce qui concerne l'obligation d'inscrire au bilan les engagements financiers contractés au titre des opérations de location. Les méthodes d'évaluation du capital investi et du capital de roulement présentent également des différences: alors qu'en Allemagne par exemple, la valeur d'acquisition doit en principe être obligatoirement inscrite au bilan, en Grande-Bretagne, l'on peut choisir d'inscrire soit la valeur d'acquisition, soit la valeur vénale.

La gestion des réserves constituées par l'employeur pour les retraites du personnel et les méthodes de calcul des pensions de vieillesse présentent également des différences considérables.

Il est extrêmement difficile de procéder à une comparaison sur cette base.

4.5. Afin de pouvoir améliorer la planification des différents aéroports, le Comité appuie la Commission dans sa demande aux États membres de veiller à ce que les usagers (compagnies aériennes) transmettent les informations mentionnées au paragraphe 2.12.

Toutefois, dans ce cas particulier, rien n'est prévu en ce qui concerne l'obligation pour l'utilisateur de réparer le dommage au prorata lors d'erreurs d'investissement, lorsqu'il n'a pas respecté les informations qu'il a transmises.

4.6. Le Comité partage l'opinion de la Commission selon laquelle l'échelonnement des redevances aéroportuaires en fonction des émissions sonores de chaque avion doit être permis. Cela s'applique également à la possibilité d'augmenter le niveau des redevances de

décollage et d'atterrissage pendant certaines périodes du jour et de la nuit afin de réduire les nuisances sonores. Comme l'a indiqué le CES dans son avis relatif au Livre vert sur la lutte contre le bruit<sup>(1)</sup>, une directive cadre applicable dans toute l'UE et portant sur l'échelonnement des taxes est indispensable pour éviter des distorsions de la concurrence.

4.7. Le Comité propose à la Commission d'ajouter le texte suivant à la fin du 8<sup>e</sup> considérant:

«... et qu'ils doivent donc faire l'objet de mesures d'incitation adéquates pour imposer une meilleure efficacité dans le respect de critères de qualité et améliorer le rapport coûts/performances.»

4.8. Il conviendrait d'inclure les notions d'efficacité en termes de coûts et de qualité dans la première phrase de l'article premier (Objectif et champ d'application):

«La présente directive a pour objet d'assurer le respect des principes de non-discrimination, de relation aux coûts, de transparence et d'efficacité en termes de coûts et de qualité dans le domaine des redevances aéroportuaires.»

4.9. Le CES estime qu'il conviendrait d'ajouter à l'article 4 (Relation aux coûts) un nouveau paragraphe 4:

«Les aéroports étant en situation de concurrence limitée, les États membres doivent établir des critères et des paramètres pour mesurer les performances des aéroports et mettre au point des mesures d'incitation adéquates en vue d'optimiser l'efficacité en termes de coûts et de qualité des infrastructures, des installations et des services des aéroports.»

4.10. Le paragraphe 3 de l'article 7 (Consultations) devrait être modifié comme suit:

«Si la procédure de consultation ne permet pas d'aboutir à un accord, les parties concernées peuvent faire appel à un arbitre indépendant désigné par l'État membre.»

4.11. La Commission et les États membres doivent veiller à ce que les compagnies aériennes des pays extérieurs à l'UE ne puissent invoquer cette directive que si le principe de reconnaissance mutuelle est garanti dans leur pays d'origine.

4.12. Le Comité considère que la date limite de mise en œuvre, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2002, est réaliste.

4.13. Le Comité invite la Commission à mentionner également le CES à l'article 10.

<sup>(1)</sup> JO C 206 du 7.7.1997, p. 1.

Bruxelles, le 10 décembre 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° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71»**

(98/C 73/09)

Le 11 septembre 1997, le Conseil a décidé, 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 affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 13 novembre 1997 (rapporteur unique: M. Angelo).

Le Comité économique et social, au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté par 104 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

Les règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 ont été regroupés en un texte unique et officiel par le règlement (CE) n° 118/97 et modifiés et mis à jour par le règlement (CE) n° 1290/97.

La proposition à l'examen vise pour l'essentiel à modifier ces deux règlements en se fondant sur les modifications de l'article 95 du règlement (CEE) n° 574/72 introduites par le règlement (CE) n° 3095/95.

Cette proposition a également pour objet de mettre à jour ces règlements communautaires pour tenir compte des changements intervenus dans les législations nationales, ainsi que de certains accords bilatéraux conclus entre des États membres.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement ces modifications qui permettent de disposer d'un cadre réglementaire continuellement mis à jour en matière d'application des régimes de sécurité sociale aux différentes catégories d'assurés concernées. Il se déclare également favorable aux propositions qui, même si elles ne visent pas directement à opérer une mise à jour, apportent néanmoins des simplifications et clarifient des points pouvant donner lieu à des doutes lors de la mise en application.

2.2. Un cadre de référence clair et fiable dans ce domaine contribue à éliminer les éventuels obstacles et en tout état de cause les difficultés entravant le désir de mobilité des assurés à l'intérieur de l'Union. Cela permet ainsi de concrétiser l'un des principes fondamentaux de l'Union, celui de la liberté de circulation des personnes à l'intérieur de celle-ci.

2.3. Dans ce contexte, le Comité se félicite, sans vouloir aborder pour l'instant cette question, de la présentation par la Commission de la proposition visant à réglementer pour la première fois la question du transfert des droits complémentaires à la pension, en dehors de celle des droits afférents à des systèmes obligatoires, déjà traitée par le règlement (CEE)

n° 1408/71 et ses modifications ultérieures, dont les dernières modifications et mises à jour sont ici à l'examen.

2.4. Il apparaît en effet nécessaire de réglementer dans son intégralité le transfert de tous les droits à la pension, tant ceux liés à l'application des régimes obligatoires que ceux résultant de l'affiliation à des régimes complémentaires. Le développement de ces derniers prend en effet de plus en plus d'ampleur, notamment parmi les travailleurs les plus qualifiés, qui sont les plus intéressés par la mobilité. Un réel progrès dans la levée des obstacles à la mobilité est donc à espérer.

## 3. Examen des modifications proposées

### 3.1. Introduction de caractère général

3.1.1. L'article 95 du règlement (CEE) n° 574/72 régit le remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie-maternité servies aux titulaires d'une pension ou d'une rente et aux membres de leur famille qui ne résident pas dans l'État membre où, en vertu de la législation nationale, ils bénéficient de cette pension ou de cette rente, mais qui ont droit aux prestations en nature considérées.

3.1.2. Le système de remboursement est forfaitaire. Jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement précité (CE) n° 3095/95, le forfait était calculé sur la base des coûts moyens par famille. L'article 2 du règlement (CE) n° 3095/95 a permis d'établir un coût moyen par personne, ce qui a rapproché le forfait du coût réel des prestations.

Parallèlement aux modifications découlant directement du nouveau système de détermination du remboursement forfaitaire, qui devient ainsi en pratique un remboursement forfaitaire par personne, la proposition vise également à réglementer dans ce contexte certaines situations qui laissent subsister des doutes en ce qui concerne les rapports entre les institutions des États membres.

3.1.3. Il faut savoir que, lorsque le forfait n'est pas prévu, le remboursement des prestations en nature (hospitalisation, etc.) s'effectue au coût réel et sur la base de la législation de l'État de résidence du titulaire de la pension ou de la rente.

En revanche, les rapports entre les institutions de l'État de résidence et celles de l'État débiteur de la pension ou de la rente sont quant à eux régis par le système du remboursement forfaitaire.

Il y a toujours une différence plus ou moins importante entre les coûts effectifs et le remboursement forfaitaire, différence qui s'explique par le fait que les prestations en nature ont un coût variable selon les États membres. D'où la volonté de limiter au maximum de telles situations de déséquilibre.

### 3.2. Article premier du règlement à l'examen: modification du règlement (CEE) n° 1408/71

Il est proposé de modifier les articles 29 et 31 du règlement (CEE) n° 1408/71 qui s'appliquent aux cas où les prestations en nature sont servies en faveur de membres de la famille du titulaire de la pension ou de la rente, respectivement résidant (art. 29) ou séjournant (art. 31) dans un État membre autre que celui où réside le pensionné.

#### 3.2.1. Modification de l'article 29, paragraphe 1, point a)

Le nouveau principe établi postule que si le membre de la famille réside dans l'État membre débiteur de la pension ou de la rente (État compétent), les prestations en nature sont servies par cet État et sont à sa charge, même si le titulaire réside dans un autre État.

Tel n'est pas le cas aujourd'hui puisque, selon la réglementation actuellement en vigueur, l'État de résidence du titulaire de la pension ou de la rente est tenu de payer les prestations aux membres de la famille résidant dans l'État débiteur de la pension.

#### 3.2.2. Modification de l'article 31, point a)

La modification de l'article 95 du règlement (CEE) n° 574/72 prévoit également pour les membres de la famille le remboursement forfaitaire en faveur de l'État où ceux-ci ont leur résidence, dans la mesure bien sûr où cet État n'est pas le même que celui où réside le titulaire de la pension ou de la rente. Si les membres de la famille séjournent dans un autre État, il appartiendra à l'État où ils ont leur résidence, et non plus à celui où réside le pensionné, de procéder au remboursement du montant effectif des prestations en nature.

Il est à noter qu'à la différence du cas précédent (article 29), cette procédure s'applique également lorsque l'État où séjourne le membre de la famille est l'État débiteur de la pension ou de la rente du titulaire.

### 3.2.3. Modification de l'annexe I, partie I, de l'annexe II, partie II, de l'annexe II bis, de l'annexe IV et de l'annexe VI

Les modifications proposées sont de simples mises à jour des annexes, sur la base des nouvelles réglementations adoptées dans les différents pays. Il s'agit en substance de simples modifications formelles qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

### 3.3. Article deuxième du règlement à l'examen: modifications du règlement (CEE) n° 574/72

Ayant modifié le règlement (CEE) n° 1408/71, la Commission propose de modifier certains articles de son règlement d'application, toujours suite aux modifications apportées par le règlement (CE) n° 3095/95 à l'article 95 du règlement (CEE) n° 574/72.

#### 3.3.1. Modification de l'article 29, paragraphes 1, 2 et 5

Il est proposé de préciser que les dispositions visées ici concernent les membres de la famille du titulaire de la pension ou de la rente, à condition qu'ils résident dans le même État membre que celui-ci.

#### 3.3.2. Modification de l'article 30, paragraphes 1, 3 et 5

Ces modifications découlent directement de celles apportées à l'article 29 du règlement (CEE) n° 1408/71, concernant les nouvelles conditions applicables aux membres de la famille du titulaire de la pension ou de la rente résidant dans l'État débiteur de la pension. Tant le titre que les dispositions prévues doivent être modifiés en conséquence. Enfin, il est nécessaire d'insérer un nouveau paragraphe, repris d'une disposition précédente adaptée à la nouvelle situation.

#### 3.3.3. Modification de l'article 31, paragraphe 3

En cas de séjour des membres de la famille dans un autre État membre, les formalités qui devaient précédemment être accomplies auprès de l'institution du lieu de résidence du titulaire de la pension ou de la rente le seront désormais auprès de l'institution du lieu de résidence des membres de la famille.

### 3.3.4. Modification de l'article 93, paragraphes 1 et 2

Suite aux modifications apportées, il s'agit de supprimer dans cet article, aux paragraphes 1 et 2, la référence à l'article 29, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71.

### 3.3.5. Modification de l'article 95, paragraphes 1 et 3, point b)

Il s'agit à présent d'apporter à l'article 95 lui-même les modifications qui sont à l'origine de l'ensemble de celles examinées ici. Il convient en effet de faire également référence, dans les paragraphes 1 et 3, à l'article 29, paragraphe 1, afin d'inclure parmi les prestations dont le montant est remboursé de manière forfaitaire celles concernant les membres de la famille résidant dans un État autre que celui où réside le titulaire.

### 3.3.6. Modification des annexes 1, 2, 3 et 4

Il s'agit d'un ensemble de modifications là aussi formelles, qui se réduisent presque uniquement à un changement de dénomination des institutions mentionnées. Il n'y a pas d'observations particulières à faire.

### 3.3.7. Modification de l'annexe 9

Certaines rubriques sont modifiées, principalement par la mention d'accords bilatéraux intervenus entre-temps.

### 3.3.8. Modification de l'annexe 10

Là aussi, certaines rubriques sont modifiées, dans la plupart des cas en raison de changements de dénomination des institutions citées.

### 3.4. *Article troisième. Date d'entrée en vigueur du règlement.*

## 4. Conclusions

4.1. Le Comité accueille favorablement les modifications proposées, tant en ce qui concerne la partie où elles apportent une indispensable mise à jour que celle où elles facilitent l'application des dispositions, grâce à une réglementation plus précise de questions connexes, susceptibles de donner lieu à d'éventuels désaccords. Le Comité recommande néanmoins pour l'avenir un exposé plus complet et plus clair des motifs de la proposition, de manière à permettre d'identifier plus aisément les objectifs de l'intervention.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

---

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes, ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles»

(98/C 73/10)

En date du 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.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 1997 (rapporteur: M. Nilsson).

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté par 106 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

## 1. Contenu de la proposition de la Commission

1.1. La Commission propose que les expériences qui ont été autorisées depuis 1989 (décision 89/540/CEE, modifiée en dernier lieu par la décision 96/336/CEE) dans le but de simplifier les procédures et trouver des meilleures solutions pour la certification officielle des semences soient autorisées de façon permanente. La Commission propose par conséquent de modifier les directives concernées.

1.2. La Commission propose également de faciliter l'ajout de nouvelles espèces à la liste d'espèces, ainsi que de simplifier l'apport de modifications à cette liste, en raison de l'évolution des connaissances en matière de croisement d'espèces qui engendre de nouveaux noms et de nouveaux hybrides.

## 2. Observations relatives à la proposition de la Commission

2.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission.

2.2. La proposition va dans le sens du régime qui a été appliqué durant plusieurs années à titre expérimental, et qui a permis d'acquérir de l'expérience appréciable dans ce domaine.

2.3. L'inspection sur pied est une des procédures de contrôle les plus importantes dans le système de certification. Autant les inspections sur pied officielles que celles qui ne le sont pas doivent par conséquent se pratiquer dans des conditions d'objectivité et d'indépendance permettant d'obtenir des résultats fiables.

2.3.1. En ce qui concerne les inspections effectuées par des inspecteurs non officiels, leurs résultats doivent être confirmés par les autorités compétentes en matière de certification de la qualité des semences.

2.4. La proposition de la Commission semble répondre à cette exigence en prescrivant des règles détaillées afin que les procédures puissent être simplifiées sur une base permanente.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS



**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil instituant un régime de compensation des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité pour l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et du département français de la Guyane»**

(98/C 73/11)

Le 9 septembre 1997, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 7 novembre 1997 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté par 34 voix pour et 2 abstentions, l'avis suivant.

1. La proposition de la Commission à l'examen constate le maintien des conditions et du contexte qui ont justifié les décisions 89/687/CEE, 91/314/CEE et 91/315/CEE du Conseil, qui ont conduit à la création de programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des régions ultrapériphériques de la Communauté: Açores, Madère, Canaries et département français d'outre-mer (Poseima, Poseican et Poseidom), ainsi que la déclaration relative à ces mêmes régions annexée au Traité sur l'Union européenne.

2. Le Comité considère pour sa part que le contenu de son précédent avis<sup>(1)</sup> reste également d'actualité et justifie la conclusion du présent avis.

3. Le Comité souligne l'envoi en temps opportun du rapport<sup>(2)</sup> qu'il avait appelé de ses vœux au paragraphe 3.1 de son précédent avis, et ce qui lui permettra d'analyser l'application du régime de compensation en faveur des régions en question, ainsi que ses effets positifs sur leurs économies en général et l'amélioration de la situation sociale des populations concernées qui a été enregistrée.

<sup>(1)</sup> 95/C 102/06 du 10.1.1995 — JO C 102 du 24.4.1995, p. 13.

<sup>(2)</sup> COM(97) 388 final du 22.7.1997.

4. Les différents tableaux et commentaires du rapport sont révélateurs, et montrent clairement les effets des améliorations obtenues par les divers acteurs impliqués, notamment l'augmentation des exportations, qui a eu des répercussions évidentes sur la progression de l'emploi et l'amélioration des revenus des populations affectées.

5. La proposition de la Commission actualise les montants des aides, compte tenu en particulier du taux d'échange de l'écu, ainsi que des coûts supplémentaires liés à l'ultrapériphéricité, et prévoit dans les paragraphes suivants de la proposition de la Commission une extension à d'autres espèces:

Article 2, paragraphe 1 — alinéa b);

Article 2, paragraphe 2 — alinéas b) et c);

Article 2, paragraphe 3 — alinéas c), d), e) et f).

6. Le Comité insiste sur la nécessité de préserver la ressource halieutique, notamment en excluant de toute forme d'aide la capture des espèces juvéniles. Dans le même ordre d'idées, il importe de privilégier les petites et moyennes entreprises et la pêche artisanale locale lors de l'attribution des concours.

7. Le Comité est d'avis qu'il y a lieu de maintenir le système de compensation dans les termes prévus par la proposition de la Commission.

Bruxelles, le 10 décembre 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° 3072/95 portant organisation commune du marché du riz ainsi que le règlement (CEE) n° 2358/71 portant organisation commune du marché dans le secteur des semences»**

(98/C 73/12)

Le 30 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.

La section de l'agriculture et de la pêche, qui était chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 1997 (rapporteur: M<sup>me</sup> Santiago).

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté par 113 voix pour et 5 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission à l'examen met en œuvre la décision du Conseil des ministres d'inclure les semences de riz dans la liste des produits bénéficiant du régime de soutien du revenu instauré par le règlement (CEE) n° 3072/95.

1.2. Cette modification est indispensable du fait que les prix du marché du riz communautaire ont subi une baisse supérieure à celle prévue lors de la révision de l'OCM et insuffisamment compensée par le soutien du revenu calculé alors.

1.3. L'absence d'une compensation appropriée pour la production de riz destiné à l'ensemencement se traduirait inévitablement par une moindre utilisation de semences certifiées et par une diminution de la qualité du riz demandée par les consommateurs.

## 2. Observations

### 2.1. Article premier, paragraphe 2 (article 6)

2.1.1. Les surfaces destinées à la production de semences doivent être définies en rapport avec les

surfaces bénéficiant de l'aide compensatoire et en tenant compte de la quantité de semences utilisées par hectare.

2.1.2. Ainsi, chaque pays sera à même de satisfaire au moins ses propres besoins.

### 2.2. Article 3

2.2.1. Le deuxième paragraphe établit que l'article 1<sup>er</sup>, point 1, et l'article 2 sont applicables à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1998. Les semences de 1998 ne bénéficieraient donc pas de cet avantage, puisque le délai de présentation de la demande de compensation du revenu est fixé au 31 mars.

2.2.2. Il est par conséquent indispensable de modifier le texte proposé en établissant que les nouvelles règles prendront effet pour les semences de 1998.

## 3. Conclusions

3.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission sous réserve des modifications suggérées.

Bruxelles, le 10 décembre 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° 1442/88 relatif à l'octroi pour les campagnes viticoles 1988/1989 à 1997/1998, de primes d'abandon définitif de superficies viticoles»**

(98/C 73/13)

Le 30 septembre 1997, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 novembre 1997 (rapporteur: M. Kienle).

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté par 114 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. Dans le cadre de la négociation sur les prix agricoles pour la période 1996/1997, le règlement (CEE) n° 1442/88 relatif à l'octroi de primes d'abandon définitif de superficies viticoles a été modifié, avec pour conséquence l'introduction, pour une période de deux ans d'un quota maximum de 25 000 hectares par an donnant droit au versement de primes à l'arrachage. Le nombre d'hectares attribué à l'Allemagne est de 50 par an. Cette superficie s'est avérée trop réduite pour qu'il soit envisagé de la répartir entre les différentes régions viticoles de ce pays, de sorte qu'il n'a pas été fait usage de cette mesure.

1.2. La proposition de modification du règlement (CEE) n° 1442/88 préconise désormais d'augmenter de 950 hectares la superficie attribuée à l'Allemagne. En contrepartie, la superficie de 13 000 hectares attribuée à l'Espagne serait diminuée de 950 hectares.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

## 2. Observations

2.1. Le Comité se félicite de cette modification du règlement (CEE) n° 1442/88 visant à augmenter de 950 hectares la superficie attribuée à l'Allemagne. Cette mesure permet la mise en œuvre dans ce pays du programme d'aménagement des superficies viticoles.

2.2. Le Comité souligne que la réduction simultanée de 950 hectares de la superficie attribuée à l'Espagne constitue une opération blanche, ce pays n'ayant jusqu'ici utilisé que dans une très faible mesure les possibilités qui lui étaient offertes. Il est à prévoir que les 12 050 hectares attribués à l'Espagne suffiront largement à satisfaire les demandes d'abandon.

2.3. Le Comité se félicite que la modification du règlement (CEE) n° 1442/88 ne nécessite pas de crédits communautaires supplémentaires.

*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 modifiant la décision 92/481/CEE du 22 septembre 1992 portant adoption d'un plan d'action pour l'échange entre administrations des États membres de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du marché intérieur (programme "Karolus")»**

(98/C 73/14)

Le 27 novembre 1997, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité établissant la Communauté européenne, le Conseil a décidé 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 adopté son avis à l'unanimité le 25 novembre 1997 (rapporteur: M. Walker).

Le Comité économique et social, au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre) a adopté l'avis suivant par 113 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Le plan d'action pour l'échange entre les administrations des États membres de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du marché intérieur, dénommé programme Karolus, trouve son origine dans le Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur publié en 1985, le rapprochement des législations et la reconnaissance mutuelle des normes dans certains domaines clés constituant l'un des objectifs fondamentaux de ce Livre blanc.

1.2. Afin de renforcer la coopération, de promouvoir la confiance mutuelle entre les administrations nationales et d'encourager ainsi une application uniforme de la législation communautaire dans le domaine du marché intérieur, le Conseil a adopté ce plan d'action le 22 septembre 1992 dans sa décision n° 92/481/CEE, pour une durée de cinq ans, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1993.

1.3. Le programme Karolus s'adresse à tous ceux qui participent à la mise en œuvre de la législation communautaire, qu'ils soient salariés d'une administration centrale ou locale ou encore d'un organisme privé chargé par lesdites administrations de cette mise en œuvre.

Le programme comprend les éléments suivants:

- l'échange entre États membres de fonctionnaires d'administrations centrales et locales ainsi que de salariés du secteur privé désignés par les administrations compétentes, pour un stage d'une durée d'environ deux mois;
- un séminaire de formation préalable à l'échange et
- un séminaire d'évaluation à la fin de l'échange.

1.3.1. Les objectifs de ce programme sont les suivants:

- promouvoir une approche relativement homogène de la mise en œuvre de la législation communautaire;

- faire prendre conscience aux fonctionnaires des administrations nationales de la dimension européenne de leur travail, de l'étendue de la législation communautaire et de son importance;

- permettre des échanges d'idées fructueux entre les administrations des différents États membres sur la meilleure manière de mettre en œuvre la législation communautaire;

- faire participer les cadres moyens afin d'assurer une diffusion aussi large que possible des résultats;

- utiliser les résultats des échanges de manière à atteindre l'homogénéité recherchée.

1.4. Les institutions de la Communauté ont depuis lors confirmé à plusieurs reprises l'importance de la coopération administrative pour la mise en œuvre effective du marché unique. En outre, lors de l'évaluation du programme, sur les 13 administrations d'origine des participants interrogés, neuf ont qualifié le programme Karolus de très bon, deux d'excellent et deux d'utile. Étant donné que l'application des règles communautaires diffère encore largement dans les pays de la Communauté, la prolongation du programme après 1997 a été souhaitée.

1.5. Le programme Karolus arrive à échéance le 31 décembre 1997. La Commission, à la lumière de l'expérience du fonctionnement de ce programme et compte tenu de l'évaluation des résultats des échanges réalisés au cours des deux premières années, a présenté une proposition de décision du Parlement et du Conseil pour la prolongation du programme Karolus dans une formule modifiée et élargie.

1.5.1. Cette prolongation pourra s'effectuer sans augmentation du montant estimé nécessaire (MEN) inscrit dans la décision du Conseil en 1992, ce montant n'ayant pas été épuisé pendant les cinq premières années.

## 2. Les propositions de la Commission

2.1. Il convient de prolonger le programme pour une nouvelle période de deux ans.

2.2. Il convient d'ouvrir le programme à la participation des pays associés d'Europe centrale et orientale (PECO), conformément aux conditions fixées dans les Accords européens ou dans les protocoles additionnels aux Accords d'association relatifs à la participation à des programmes communautaires.

2.2.1. Il convient également d'ouvrir le programme à la participation des pays AELE membres de l'accord EEE, ainsi qu'à la participation de Chypre sur la base de crédits supplémentaires, selon les mêmes règles que celles appliquées aux pays de l'AELE membres de l'EEE, conformément aux procédures à convenir avec ce pays.

2.2.2. Les modalités de cette participation devraient être fixées le moment venu entre les parties concernées.

2.3. Au cours de ces deux années, qui devraient être considérées comme une période de transition, la Commission poursuivra des consultations sur la modification du programme Karolus selon une nouvelle formule.

2.3.1. Ces consultations porteront sur des propositions d'extension des objectifs du programme pour inclure, outre les opérations de formation individuelle telles que les échanges de fonctionnaires entre administrations des États membres, un éventail d'actions de formation collective, telles que l'organisation:

- de séminaires à caractère général, à organiser sur base régulière dans chaque État membre, à l'initiative de la Commission, sur la coopération administrative et la mise en œuvre des règles du marché intérieur;
- de séminaires de formation sectoriels communs, ouverts à tous les fonctionnaires des États membres dans des secteurs déterminés, à l'initiative soit de la Commission, soit des États membres;
- de séminaires nationaux organisés par les États membres pour leurs fonctionnaires nationaux exclusivement, avec la participation d'orateurs d'autres États membres et de la Commission;
- de visites conjointes d'inspection.

2.3.1.1. Ces différentes actions sont conçues pour permettre la participation d'un plus grand nombre de personnes au programme à un moindre coût par participant.

## 3. Observations générales

3.1. Le CES, chargé de fonctionner comme un Observatoire du Marché unique, a toujours apporté son

indéfectible soutien à toutes les mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement de ce marché ou de supprimer les obstacles qui subsistent à son achèvement.

3.2. En outre, il a fréquemment constaté que les différences d'interprétation et d'application de la législation créaient davantage de problèmes aux entreprises que n'importe quel autre facteur.

3.3. Comme il ressort du rapport d'évaluation de 1996 sur le fonctionnement du programme Karolus, «les bénéfices potentiels de la coopération administrative sont énormes en termes d'épargne pour l'économie européenne et en particulier pour les PME, qui souffrent plus des entraves aux échanges que les grandes entreprises. Les coûts de la "non-Europe" sont évalués en milliards d'écus, de sorte que toute réduction des entraves aux échanges aura une valeur considérable». Ce rapport souligne que les coûts du programme sont relativement modestes au vu de ses résultats.

3.4. Le CES reconnaît que le programme Karolus a eu jusqu'ici une influence bénéfique et apporte son soutien à la proposition de prolonger ce programme sans modification majeure par une période de transition de deux ans pendant laquelle des consultations pourront avoir lieu sur la formule d'un programme étendu.

3.4.1. Il apporte également son soutien à l'extension du programme, pendant la période de transition, aux pays dont il est fait la liste dans la proposition de la Commission.

3.5. Le CES regrette que le taux de participation au programme jusqu'à présent n'ait pas été à la hauteur des prévisions et note que cela est dû principalement à des problèmes linguistiques, ainsi qu'à des contraintes budgétaires et des réductions de personnel dans les administrations des États membres. Le CES partage la déception d'autres institutions européennes à cet égard.

3.5.1. Le CES pense qu'il est essentiel pour la réalisation du Marché unique d'exploiter pleinement le potentiel de programmes tels que Karolus et estime qu'il convient d'accroître les efforts visant à augmenter la participation. Cela ne sera possible en pratique que si le projet se voit doté des ressources nécessaires au niveau des États membres et de la Commission.

3.6. Le CES soutient également la proposition d'examiner comment élargir les objectifs du programme conformément aux propositions de la Commission et compte tenu de la politique d'égalité des chances de l'UE. Il approuve en particulier l'objectif de permettre à davantage de participants de prendre part au programme à un moindre coût par participant.

## 4. Conclusions

4.1. Le Comité économique et social soutient sans restriction la proposition de la Commission de prolonger

le programme Karolus par une période de transition de deux ans, d'élargir son application durant cette période à d'autres États spécifiés et d'élaborer un programme modifié dont les objectifs seront plus larges, qui permet-

tra la participation des travailleurs et qui sera appelé à remplacer le programme existant à la fin de la période de transition. Le CES souhaiterait être consulté en temps utile sur la forme et le contenu du programme modifié.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président*

*du Comité économique et social*

Tom JENKINS

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à la mise en œuvre des régimes spéciaux d'encouragement à la protection des droits des travailleurs et à la protection de l'environnement prévus par les articles 7 et 8 des règlements (CE) n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96 du Conseil portant application des schémas pluriannuels de préférences tarifaires généralisées pour certains produits industriels et agricoles originaires de pays en développement»**

(98/C 73/15)

Le 14 novembre 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 extérieures, du commerce et du développement, chargée des travaux préparatoires du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 novembre 1997 (rapporteur unique: M. Etty).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 112 voix pour, 1 voix contre et 11 abstentions.

## 1. Observations générales

Dans son avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement» et la «Proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement» (doc. CES 1159/94), le Comité avait déjà exprimé son soutien pour les régimes spéciaux d'encouragement que la Commission a maintenant traduits en propositions concrètes. Le Comité se félicite vivement des propositions de la Commission, qui prévoient des dispositions très adéquates et efficaces en ce qui concerne des mesures positives pour promouvoir le respect des normes en matière de protection des travailleurs et d'environnement dans les pays bénéficiaires du SPG.

## 2. Observations spécifiques

2.1. S'agissant des mesures proposées pour encourager le respect de certaines normes internationales du travail, le Comité accueille favorablement l'accent placé avec vigueur par la Commission aux articles 3, 4 et 5 sur le fait que pour accéder aux préférences spéciales, les pays bénéficiaires potentiels devront comme condition préalable démontrer que tant leurs dispositions légales que l'application de celles-ci fournissent un cadre dans lequel la liberté d'association et l'abolition du travail des enfants peuvent raisonnablement être garantis, ainsi que sur l'importance de procédures de surveillance et de coopération rigoureuses, de contrôles sur place et d'une assistance technique efficace pour développer les infrastructures administratives et les techniques de contrôle appropriées (articles 6 et 7).

Dans ce contexte, il est bon de mettre en exergue l'importance de références aux rapports des autorités des Nations unies compétentes dans ces domaines, à savoir le Comité de la liberté syndicale de l'OIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT et le Comité des droits de l'enfant des NU.

2.2. Dans le même temps, le Comité s'inquiète de ce que la mise en pratique du nouveau système d'encouragement amenuise par ailleurs les avantages du système global remanié en 1995 (simplicité, transparence et fiabilité).

Plusieurs décennies de coopération avec les pays bénéficiant de préférences généralisées ont démontré que ces paramètres jouent un rôle décisif dans l'efficacité de ces mesures de promotion du commerce.

Ils ne doivent à aucun prix être menacés.

2.3. Toutefois, le Comité exprime également ses regrets et sa déception quant au fait que la Commission ne tienne compte dans sa proposition que de trois conventions de l'OIT, à savoir la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective et la Convention (n° 138) sur l'âge minimum. C'est là une rupture par rapport à des positions antérieures adoptées par la Commission et soutenues par le Comité économique et social en matière de commerce international et de normes internationales du travail, positions qui tenaient compte du respect des conventions de l'OIT sur le travail forcé (n° 29), sur l'abolition du travail forcé (n° 105) et sur la discrimination en matière d'emploi et de profession (n° 111). Ces trois conventions, avec les conventions n°s 87 et 98, sont considérées comme les conventions fondamentales de l'OIT en matière de droits de l'homme. Or, la Commission les ignore dans sa proposition à l'examen sans fournir la moindre explication. Tout en reconnaissant que le travail forcé est déjà évoqué à l'article 7 de la réglementation SPG existante, le Comité estime néanmoins que son élimination pourrait quand même être récompensée par des préférences additionnelles.

2.4. Un autre point connexe qui mérite un éclaircissement est l'inclusion sans autre commentaire par la Commission de la Convention (n° 38) sur l'âge minimum. Le Comité souhaite faire observer que, bien qu'il soit tout à fait d'accord que le problème du travail des enfants doive être abordé dans la proposition de règlement du Conseil, il est regrettable que quatre des quinze États membres de l'Union européenne n'aient pas ratifié la convention de l'OIT sur l'âge minimum. Une fois encore, le Comité entend souligner que, dans de tels cas, les demandes de l'UE seront beaucoup plus crédibles si tous ses États membres respectent eux-mêmes les critères qu'il souhaiterait voir respecter par les autres. En ce qui concerne la convention n° 111 (discrimination en matière d'emploi et de profession), le Comité répète que trois États membres n'ont pas encore ratifié cet instrument de l'OIT. Le Comité invite donc la Commission à prendre l'initiative de consultations avec les États membres qui n'ont pas encore été en mesure de ratifier la convention n° 138, en vue d'essayer de surmonter dans un avenir proche les obstacles qui s'opposent à cette ratification.

En outre, le Comité espère que les États membres de l'Union contribueront activement aux travaux d'élaboration de la nouvelle convention de l'OIT sur les formes les plus dures et les plus dangereuses d'exploitation du travail des enfants, qui devrait être prête en 1999, qu'ils la ratifieront aussi vite que possible après son adoption par la Conférence internationale du travail et que le Conseil l'inclura ensuite dans le document à l'examen, en plus de la Convention n° 138.

2.5. S'agissant des mesures proposées pour stimuler le respect des normes environnementales internationales, le Comité comprend les difficultés exprimées en ce qui concerne l'institution de clauses environnementales, mais estime que de telles mesures incitatives restent souhaitables, dans la mesure où elles sont praticables. Il est d'accord avec la Commission quant au choix des normes de l'OIBT (Organisation internationale des bois tropicaux) en tant que référence.

2.6. De même, le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission (aux articles 3, 4, 10 et 11) de publier au Journal officiel toutes les demandes de préférences additionnelles afin de permettre à toutes les parties possédant une expertise et des informations pertinentes de faire état des éléments d'information dont elles disposent. Le Comité se félicite en particulier que l'exposé des motifs de la Commission reconnaisse l'importance de la consultation de certaines organisations, en particulier l'OIT, d'organisations syndicales nationales et internationales, de fédérations internationales d'employeurs ainsi que d'ONG spécialisées, (droits de l'homme, environnement) y compris des organisations de consommateurs. Outre la participation à la présentation d'éléments d'information prévue dans l'exposé des motifs, le Comité propose que les nouvelles dispositions permettent aux organisations syndicales internationales et aux fédérations internationales d'employeurs de participer aux visites dans les pays où le respect des droits des travailleurs suscite des doutes particuliers. Cela semble correspondre à leur rôle et à leur expérience au niveau des mécanismes de surveillance de l'OIT.

2.7. Le Comité estime tout comme la Commission que les préférences additionnelles doivent être fixées à un niveau élevé afin de fournir un véritable encouragement à respecter les normes du travail et les normes environnementales concernées. Pour la même raison, nous accueillons favorablement la proposition selon laquelle des mesures incitatives additionnelles devraient également être accordées aux pays affectés par le mécanisme de graduation au titre du régime de base. S'agissant du coût vraisemblable de telles mesures, nous souscrivons au point de vue de la Commission qui estime que, eu égard au manque de respect des droits des travailleurs et des normes de protection environnementale dans de nombreux pays bénéficiaires du SPG, l'impact global sur l'UE est peu susceptible d'être très élevé, et qu'il sera certainement bien en deçà du montant de 787,8 millions

d'écus (plafond théorique) mentionné dans la fiche financière de la Commission qui accompagne la proposition de règlement.

2.8. Toutefois, le Comité déplore l'absence de toute référence aux pays moins avancés (PMA) dans la proposition de la Commission, et même dans l'exposé des motifs. Pour ces pays, il n'existe évidemment pas de possibilité de fournir des avantages supplémentaires, vu que le niveau tarifaire qui leur est appliqué est déjà égal à zéro. Cela pourrait sérieusement réduire la portée des nouvelles dispositions, vu que les PMA ne seraient aucunement encouragés à améliorer leur respect des droits des travailleurs et des normes de protection de l'environnement. En ce qui concerne ces pays, le Comité propose que des mesures supplémentaires soient prises afin de les faire bénéficier d'incitants pour respecter les droits des travailleurs et protéger l'environnement. De façon spécifique, le schéma de préférences du SPG doit être inclus dans des discussions sur la possibilité d'une aide au développement accrue pour ces pays. À cet égard, le Comité se réfère notamment aux observations formulées dans son avis sur «L'aide au développement, la bonne gestion des affaires publiques et le rôle des milieux économiques et sociaux»<sup>(1)</sup> et aux normes de bonne gestion des affaires publiques évoquées dans ce texte.

2.9. Les propositions de la Commission sont quelque peu ambiguës pour ce qui est des procédures de suspension ou de retrait du bénéfice des régimes spéciaux d'encouragement (article 14). Le Comité propose que la procédure de présentation d'observations prévoie que toute partie ayant un intérêt légitime dans l'affaire, y compris les représentants des milieux économiques et sociaux, ait la possibilité de proposer une ouverture d'enquête par la Commission. Afin de garantir le bon fonctionnement du nouveau mécanisme, nous proposons qu'une demande d'enquête mène automatiquement à l'ouverture d'une enquête dans les 30 jours, sauf s'il est démontré qu'il existe des raisons valables de douter de la bonne foi de l'auteur de la plainte. Nous proposons également que, comme dans les procédures antidumping, des mesures provisoires soient prévues pour suspendre pendant une enquête les avantages supplémentaires dont bénéficie un pays, l'enquête étant susceptible de durer assez longtemps pour respecter la procédure prévue.

2.10. Le Comité interprète l'article 14, paragraphe 1, relatif à la suspension partielle ou totale des préférences additionnelles, qui «ne préjuge pas de l'application éventuelle des articles 9 des règlements du Conseil (CE) n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96», comme se référant avant tout aux cas de «fraude». Le Comité estime que cette disposition devrait pouvoir être invoquée de telle sorte que toute présentation d'un produit comme ayant été

fabriqué dans le respect des droits des travailleurs et/ou des normes environnementales sans que cela soit conforme à la vérité soit considérée comme «fraude» aux termes du SPG. S'il devait apparaître qu'un pays bénéficiant de préférences additionnelles viole les droits des travailleurs dans ces domaines, il serait susceptible de perdre non seulement ses avantages supplémentaires, mais aussi la totalité de la franchise de droits dont il bénéficie au titre du SPG.

2.11. Le Comité attire l'attention sur le fait que les efforts actuels des gouvernements, des entreprises, des organisations syndicales et des ONG en matière de label social et de codes de conduite pour certains produits qui se basent sur des normes sociales ou environnementales telles que celles proposées pour le nouveau règlement du Conseil pourraient être contrecarrés par l'accent que l'instrument proposé place sur les pays. Si le Comité estime que l'approche basée sur les pays est la plus pratique, il demande à la Commission d'envisager des méthodes et des moyens par lesquels des expériences réussies d'autorégulation pourraient être exemptées des procédures de suspension ou de retrait prévues dans la proposition à l'examen et d'établir une procédure complémentaire.

2.12. Compte tenu du nombre élevé de pays bénéficiaires du SPG, on pourrait s'attendre à ce que la Commission soit confrontée à un volume très élevé de travail si tous les pays intéressés par le nouveau schéma demandaient rapidement et plus ou moins simultanément à bénéficier des nouveaux avantages. Dans de telles circonstances, le Comité insisterait néanmoins sur la nécessité d'une approche prudente de la part de la Commission afin qu'elle se donne le temps d'apprécier de manière adéquate le respect des nouvelles exigences dans les pays bénéficiaires potentiels. Le Comité souhaite donc mettre en exergue la nécessité d'une évaluation du niveau actuel des ressources en termes de personnel chargé du SPG et, si cela apparaît nécessaire au terme de l'évaluation, d'un renforcement du personnel de la Commission chargé des mécanismes de supervision du SPG et d'un accroissement des efforts visant à doter ce personnel d'une formation adéquate.

2.13. En conclusion, le Comité recommande vivement qu'il soit tenu compte des observations ci-dessus lorsqu'il s'agira de donner une interprétation pratique aux nouveaux régimes dans le cadre du SPG et que le Conseil adopte rapidement sous sa forme actuelle la proposition présentée par la Commission de règlement du Conseil. Il espère que la Commission envisagera sérieusement d'inclure dans l'instrument qu'elle propose les conven-

<sup>(1)</sup> JO C 287 du 22.9.1997, p. 44.



tions fondamentales de l'OIT sur le travail forcé et les discriminations, ainsi que, dans un avenir proche, la

nouvelle Convention de l'OIT sur le travail des enfants (1999).

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Tom JENKINS

**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil portant application de l'article 6 des règlements (CE) n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96 du Conseil relatifs, aux schémas pluriannuels de préférences tarifaires généralisées pour certains produits industriels et agricoles originaires de pays en développement, prévoyant l'exclusion des pays bénéficiaires les plus avancés du bénéfice de préférences tarifaires généralisées»**

(98/C 73/16)

Le 14 novembre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 25 novembre 1997 (rapporteur unique: M. Giesecke).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre) par 119 voix pour et 6 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Pour la période 1994-1997 le système des préférences généralisées a été soumis à une révision approfondie<sup>(1)</sup>. Un objectif important, lors de l'introduction du nouveau schéma pluriannuel, était d'améliorer sensiblement la transparence et la prévisibilité du système des préférences tarifaires généralisées par comparaison au régime précédent, qui consistait en contingents et en plafonds tarifaires. L'amélioration de ces deux aspects répondait à la fois à l'intérêt des fournisseurs et des administrations des pays défavorisés qui souhaitent concentrer leurs efforts d'exportation sur des marchés clairement identifiables et à l'intérêt des importateurs européens qui doivent recevoir des incitations suffisantes pour exploiter de nouvelles sources d'approvisionnement.

1.2. La nouveauté consistait en la possibilité d'exclure progressivement les pays en développement dès lors qu'ils auraient atteint un niveau supérieur — mesuré en termes de produit national brut et de capacités d'exportation. Conformément au principe de la «neutralité globale», le volume global des importations bénéficiant du SPG est maintenu, les montants épargnés étant transférés aux pays moins développés.

1.3. Cette révision prévoyait un système — depuis lors élaboré — établissant des encouragements particuliers de politique commerciale pour certaines bonnes pratiques des pays en développement dans les domaines social et de protection de l'environnement.

## 2. Proposition de la Commission

2.1. Dans la proposition de règlement<sup>(2)</sup> qu'elle soumet à présent, la Commission propose d'exclure du bénéfice du système des préférences généralisées la Corée du Sud, Singapour et Hong-Kong sur la base de critères de prospérité objectifs et clairement définis.

<sup>(1)</sup> «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement» et «Proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement» (doc. COM(94) 337 final).

<sup>(2)</sup> COM(97) 533 final.

2.2. Dans une fiche financière annexée à la proposition, les recettes douanières récupérées pour l'exercice 1997 sont estimées à 40,3 millions d'écus, qui seront mis à la disposition des pays plus pauvres.

2.3. L'exclusion de ces trois pays du bénéfice des préférences tarifaires généralisées ne doit pas conduire à supprimer les avantages tirés du cumul régional.

2.4. Le 1<sup>er</sup> janvier 1998 entre en vigueur le nouveau régime d'encouragement social et environnemental.

### 3. Observations du Comité

3.1. Dans son avis du 20 octobre 1994<sup>(1)</sup>, le Comité avait accueilli favorablement le projet visant à réviser en profondeur le système des préférences généralisées et avait insisté sur le souhait de voir cette procédure se simplifier. Selon le Comité, cela répond à la fois à l'intérêt des administrations des pays défavorisés et à celui des importateurs européens.

3.2. Conformément au souhait du Comité de donner une priorité accrue aux pays particulièrement défavorisés, l'exclusion des trois pays en question est accueillie favorablement. Depuis 1996, différents groupes de produits, particulièrement performants, ont été retirés du schéma (voir annexe).

3.3. Le Comité déplore l'absence de dispositions transitoires pour les marchandises mises en libre pratique conformément à l'article 20 du règlement (CE) n° 3281/94.

<sup>(1)</sup> JO C 397 du 31.12.1994.

3.4. Le Comité salue également l'application du principe de la neutralité globale telle qu'elle est prévue dans la fiche financière. Le Comité se féliciterait de voir transférer sans tarder vers les pays les plus pauvres les avantages préférentiels ainsi dégagés.

3.5. Le Comité accueille aussi favorablement la proposition de la Commission de ne pas faire interférer le retrait du schéma des préférences sur le cumul régional, auquel participe notamment Singapour dans le cadre des États ASEAN. Cela afin de ne pas nuire à la coopération industrielle dans ces pays. Récemment, des dérogations aux règles de l'origine en vigueur dans certains pays en développement de l'Asie du Sud et du Sud-Est ont quelque peu porté atteinte à la transparence de l'ensemble du système.

3.6. Bien que le Comité ait accueilli favorablement dans son avis l'introduction de régimes spéciaux encourageant les bonnes pratiques dans le domaine social et de la protection de l'environnement, il avait néanmoins attiré l'attention sur les problèmes qui pourraient se poser dans ce contexte<sup>(2)</sup>. Il réitère son point de vue selon lequel, pour louable que soit cette idée, elle ne pourra produire ses effets qu'à condition de ne pas compromettre la transparence et la prévisibilité de l'ensemble du système, ce qui pourrait se produire très facilement.

3.7. Le Comité a noté avec intérêt que la révision du SPG entraîné davantage de transparence et de prévisibilité, avec des retombées positives tant pour les exportateurs et les administrations des pays en développement que pour les importateurs européens. Il s'inquiète que le schéma global ne souffre quant à ces deux aspects et demande à la Commission de se pencher soigneusement sur ces deux aspects lors de sa décision, d'observer les effets de la révision et d'en informer également le Comité dans ses rapports annuels.

<sup>(2)</sup> Point 9 de l'avis.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social

## L'avis de la section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement

Exclusion sectorielle au 1<sup>er</sup> janvier 1996<sup>(1)</sup>

Pays	Produit
• Corée du Sud	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Chapitres 39 et 40 (matières plastiques et caoutchouc)</li> <li>— Chapitres 42 et 43 (ouvrages en cuir et pelleteries)</li> <li>— Chapitres 50 à 60 (matières textiles)</li> <li>— Chapitres 61 à 63 (vêtements)</li> <li>— Chapitres 64 à 67 (chaussures)</li> <li>— Divers des chapitres 72 et 73 (produits CECA)</li> <li>— Chapitres 84 et 85 (machines, appareils électroniques)</li> <li>— Chapitres 87 (voitures automobiles)</li> <li>— Chapitres 94 à 96 (marchandises et produits divers)</li> </ul>
• Hong-Kong	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Chapitres 42 et 43 (ouvrages en cuir et pelleteries)</li> <li>— Chapitres 61 à 63 (vêtements)</li> <li>— Chapitre 71 (bijouterie et métaux précieux)</li> <li>— Divers des chapitres 84 à 85 (appareils électroniques grand public)</li> <li>— Chapitres 90 à 92 (instruments d'optique et horlogerie)</li> <li>— Chapitres 94 à 96 (marchandises et produits divers)</li> </ul>
• Singapour	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Chapitres 84 et 85 (machines, appareils électroniques)</li> </ul>

(<sup>1</sup>) Article 4, paragraphe 2, et article 5, paragraphe 3, en relation avec l'annexe II, partie 1, du règlement (CE) n° 3281/94 du 19.12.1994 — JO L 348 du 31.12.1994.

Exclusion sectorielle au 1<sup>er</sup> janvier 1997<sup>(1)</sup>

Pays	Produit
• Corée du Sud	—
• Hong-Kong	—
• Singapour	—

(<sup>1</sup>) Communication de la Commission (96/C 353/05) portant modification du règlement (CE) n° 3281/94 — JO C 353 du 23.11.1996.

**Avis du Comité économique et social sur «Les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique»**

(98/C 73/17)

Le 1<sup>er</sup> janvier 1997, la section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement a adopté à l'unanimité le rapport d'information du Comité économique et social sur les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique. Lors de sa session du mois de mars 1997, le Comité a décidé à l'unanimité d'envoyer ce rapport au Conseil des ministres et à la Commission.

Lors de sa session du 10 juillet 1997, le Comité économique et social a décidé d'élaborer, conformément à l'article 23, paragraphe 3, du Règlement intérieur, un avis sur le thème susmentionné.

L'avis se base essentiellement sur le contenu du rapport évoqué ci-dessus.

Par ailleurs, le Comité économique et social a déjà adopté plusieurs avis concernant les relations entre l'Union européenne et les pays de la mer Baltique, qui sont énumérés dans l'annexe I et pris en considération dans le rapport d'information ainsi que dans le présent document, sans qu'il y soit fait référence directe.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté à l'unanimité son avis le 25 novembre 1997 (rapporteur: M. Hamro-Drotz).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 119 voix pour et 6 abstentions.

## 1. Contexte et état de la situation

1.1. Les États riverains de la mer Baltique sont au nombre de neuf: la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, la Suède, la Finlande, la Russie, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. La coopération entre les pays de la Baltique s'étend également souvent à d'autres pays tels que la Norvège.

La mer Baltique a toujours revêtu une importance considérable dans l'histoire de l'Europe, car elle constitue un passage clé vers le nord de l'Europe et a permis, à travers les siècles, l'interaction entre les pays et les peuples qui la bordent.

1.2. La situation autour de la Baltique a considérablement évolué ces dernières années, suite à la fin de la guerre froide. Ces changements sont dus en grande partie aux facteurs suivants: l'élargissement de l'Union européenne à la Suède et la Finlande en 1995, la réunification de l'Allemagne au début des années 1990, l'indépendance retrouvée des pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) et l'amélioration de la situation économique et politique en Pologne et la signature par l'UE d'un accord de partenariat et de coopération avec la Russie.

1.3. La mer Baltique, y compris les golfes de Botnie et de Finlande, est sur le point d'acquiescer un rôle de mer intérieure pour l'Union européenne, une partie de plus en plus grande des pays qui la bordent faisant déjà partie du marché commun de l'UE. Une nouvelle période a débuté, dans laquelle l'indépendance des peuples est respectée. Cette nouvelle situation se fonde sur une relation constructive et de confiance entre les pays situés dans cette région.

Les pays riverains de la mer Baltique jouissent de ressources naturelles, d'instruments de production et de ressources humaines importantes. Une coopération rapprochée entre les pays de la région permet de tirer parti de ces ressources.

1.4. Le commerce entre les pays riverains de la Baltique s'est accru de 20 % par an ces dernières années<sup>(1)</sup>. Le processus d'internationalisation des entreprises des pays baltes non membres n'en est qu'à ses prémices et, selon l'étude de l'ETLA citée ci-dessus, les principaux obstacles à la coopération économique entre ces pays sont: lacunes dans le droit et dans l'application du droit, le mauvais accueil réservé aux entreprises étrangères, les coûts d'investissement élevés, les difficultés rencontrées dans le transport de marchandises et la criminalité. Une forte inflation, la concentration toujours importante de propriétés collectives, les structures de privatisation et des lacunes dans le processus de décision des pouvoirs publics réduisent aussi les possibilités de coopération économique. Toutefois, certains signes, tels que la croissance du commerce extérieur entre les pays de la mer Baltique, la hausse des investissements directs des entreprises et l'émergence d'une coopération en matière de production, indiquent que les perspectives de croissance économique s'améliorent<sup>(2)</sup>.

(1) Institut de recherche sur la vie industrielle/ETLA: Obstacles à la coopération entre pays riverains de la mer Baltique (en anglais).

(2) Prof. U. Kivikari: L'héritage de la Hanse — La région économique de la Baltique, Publication Otava 1996 (en anglais), C. Fredriksson: Commerce et investissements dans la région de la Baltique, 1996 (en suédois).

1.5. Un certain nombre de conditions défavorables ainsi que l'action continue de la pollution et de la surexploitation par l'homme mettent la mer Baltique sous pression. L'Union européenne et les pays riverains de la mer Baltique ont constaté à plusieurs reprises que les efforts communs de lutte contre la pollution de l'environnement doivent s'intensifier et que les mesures qui ont été prises jusqu'à présent se sont avérées insuffisantes. La Commission pour la protection du milieu marin de la Baltique (HELCOM) a débuté ses travaux en 1974. Tous les pays avoisinants sont membres de cette Commission, de même que l'UE.

1.6. À la suite des bouleversements politiques survenus ces dernières années dans les pays d'Europe centrale et orientale, ceux-ci se retrouvent devant la nécessité d'adapter leur administration publique, leur infrastructure, ainsi que leur politique en matière de coopération et d'intégration. L'UE fournit une assistance aux États baltes, à la Pologne et à la Russie via les programmes Phare, Tacis et Interreg II. D'autres institutions financières internationales telles que la BEI, le Fonds monétaire international (FMI), la BIRD, la BERD, la Banque nordique d'investissement (BNI) et le Conseil des ministres des pays nordiques apportent également une aide financière à ces pays. Par ailleurs, plusieurs États membres de l'UE, dont la plupart font partie de la région de la mer Baltique, fournissent une assistance non négligeable sur une base bilatérale. Au cours de la période 1990-1994, le montant total de l'assistance apportée à la région de la mer Baltique s'est élevé à environ 4,5 milliards d'euros (UE: 15 % environ, aides des États membres de l'UE: 45 % environ, organismes financiers internationaux: 40 % environ) et selon les estimations pourrait grimper à environ 4,7 milliards d'euros d'ici 1999 (UE: 20 % environ, États membres de l'UE: 45 % environ, organismes financiers internationaux: 35 % environ) (1).

1.7. Plusieurs accords régissent les relations internationales des pays baltes ainsi que leurs relations avec l'Union européenne, qui ont considérablement évolué ces dernières années, et qui vont vraisemblablement se renforcer et se développer davantage à l'avenir. Les principaux accords sont présentés sous forme de tableau dans l'annexe II.

1.8. Les États riverains de la Baltique peuvent être subdivisés en trois groupes:

- 1) les États membres de l'Union européenne (l'Allemagne, le Danemark, la Finlande et la Suède);
- 2) les pays qui ont signé des Accords européens d'association (la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie);
- 3) le pays qui a signé un accord de partenariat et de coopération avec l'UE (la Russie).

1.9. L'Union européenne a défini les grandes lignes de sa stratégie pour la Baltique. En automne 1994, la Commission européenne a entrepris d'élaborer les lignes

directrices d'une politique de la Baltique pour l'UE. Cette initiative a été acceptée et le Conseil européen de Florence en juin 1996 a réitéré «l'importance de la mise en œuvre effective de la stratégie de l'Union vis-à-vis de la région de la mer Baltique, eu égard notamment à la nécessité d'intensifier les relations de l'Union avec la Russie» (2).

1.10. De nombreux forums de coopération sont actifs autour de la Baltique. Il existe une grande diversité en ce qui concerne la coopération locale et sectorielle; les organisations syndicales, par exemple, joignent leurs efforts dans le cadre du projet SODICOB. Le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) a été fondé en 1992 en tant qu'organe commun au niveau des États. Outre les pays riverains, la Norvège et l'Islande sont également liées à ce Conseil, de même que l'Union européenne à travers la Commission.

1.11. Les chefs de gouvernement des États membres du CEMB et les dirigeants de l'Union se sont rencontrés lors d'un sommet en mai 1996, qui avait pour objectif de renforcer la position de la région de la mer Baltique en tant que partenaire dynamique, démocratique et stable au sein de la nouvelle Europe. Lors de ce sommet, une déclaration a été approuvée, où il était dit notamment que «... les chefs de gouvernement ont débattu de différentes actions relatives à l'intensification de la coopération directe dans les trois domaines suivants: la coopération entre les citoyens et la sécurité civile, le développement et l'intégration économique ainsi que la protection accrue de l'environnement. Ces objectifs peuvent être atteints grâce à des programmes d'action que le Conseil de la mer Baltique (CEMB) se doit de développer» (3). Lors de la réunion du CEMB à Kalmar en juillet 1996, les ministres ont approuvé la réalisation de programmes d'action conformément aux recommandations faites au sommet (4).

1.12. Plusieurs événements importants ont eu lieu après la préparation du rapport d'information du CES, en particulier:

- 1) Dans sa communication du mois de juillet 1997, la Commission européenne a publié l'Agenda 2000 (5), qui traite de la stratégie d'élargissement de l'Union, des financements libérés à cet effet, etc. La Commission a également publié un avis sur chaque pays candidat, dont les pays baltes [l'Estonie (6), la Lettonie (7), la Lituanie (8) et la Pologne (9)].

La Commission recommande, sur la base de son analyse, que les négociations concernant l'adhésion des pays baltes soient d'abord entamées, en ce qui concerne la région de la mer Baltique, avec la Pologne et l'Estonie, pour ensuite s'étendre aux autres pays baltes candidats lorsqu'ils auront amélioré leur

(2) Conseil européen à Florence, juin 1996.

(3) Sommet des pays baltes, 1996: Déclaration de la Présidence et programme d'action.

(4) CEB, 5<sup>e</sup> réunion ministérielle, communication.

(5) COM(97) 2000 final, Vol. I, Vol. II, + résumés et conclusions sur les demandes d'adhésion.

(6) COM(97) 2006 final.

(7) COM(97) 2005 final.

(8) COM(97) 2007 final.

(9) COM(97) 2002 final.

(1) Communication de la Commission européenne CSE(96) 608: Initiative baltique.

politique d'intégration. Une Conférence européenne est prévue, où tous les pays d'Europe seraient invités afin de discuter de l'intégration européenne.

L'objectif est que le sommet européen de Luxembourg de décembre 1997 décide des pays avec qui des négociations seront entamées et selon quel calendrier, ainsi que du reste des mesures à prendre à cet égard sur la base des conclusions du Conseil européen de Copenhague en 1993 et des avis de la Commission.

- 2) En juin 1997, le Parlement européen a approuvé son rapport sur l'Initiative baltique de la Commission<sup>(1)</sup>.

Le rapport encourage fortement une intensification de la coopération dans la région. Le Parlement propose d'entamer une coopération parlementaire dans la région de la Baltique, et invite la Commission à présenter dans le courant de l'année 1997 un rapport sur l'évolution de la coopération et sur les ressources financières qu'elle nécessitera à l'avenir.

- 3) En mai 1997, la Commission a présenté une communication sur la coopération transfrontalière dans le cadre de Tacis<sup>(2)</sup>.

La Commission justifie notamment la nécessité d'une coopération transfrontalière par l'importance croissante de la région de la Baltique au sein de l'Union élargie. Grâce à ce nouvel instrument, les régions frontalières des États sont fortement encouragées à coopérer, notamment pour le développement des infrastructures. Un certain nombre de projets financés par Tacis ont été mis en route.

- 4) Le groupe de travail «Économie» du CEMB a présenté le rapport de ses travaux lors de la réunion ministérielle du CEMB en juillet 1997<sup>(3)</sup>. À partir des conclusions de la réunion ministérielle du CEMB à Kalmar en juillet 1996, les pays se sont attachés particulièrement aux problèmes existants dans les domaines suivants: les procédures douanières en matière de mobilité transfrontalière, de transport et de communications; l'énergie; les PME; le financement; la législation; la réforme foncière et l'aménagement du territoire; les accords commerciaux ainsi que les mesures d'assistance.

D'une manière générale, les conclusions sont que la plupart des questions figurant ci-dessus commencent à être abordées dans des programmes de l'Union relatifs à la stratégie de préadhésion et que, en collaboration avec la Russie, nombre d'entre elles sont gérées dans plusieurs autres organes de coopération. C'est pourquoi il importe de coordonner la coopération des pays baltes avec celle dont s'occu-

pent ces organes. Les conclusions insistent particulièrement sur le fait qu'il importe de prendre des décisions et des mesures, au niveau national, conformément aux lignes directrices présentées dans le rapport.

- 5) En juillet 1997, le CEMB a tenu sa sixième réunion ministérielle à Riga. Dans le communiqué<sup>(4)</sup>, l'on constate avec satisfaction les progrès qui ont été accomplis durant l'année écoulée en matière de coopération dans un certain nombre de domaines, en se basant sur l'Initiative baltique de la Commission ainsi que sur le programme d'action adopté par la réunion ministérielle du CEMB en juillet 1996. La réunion ministérielle incite les pays riverains de la Baltique à poursuivre leurs efforts en matière de coopération et à mettre sur pied un secrétariat permanent afin de rendre plus efficace la manière de traiter les problèmes. Le Danemark assume à présent la Présidence du CEMB pendant un an, jusqu'à la prochaine réunion ministérielle au Danemark en 1998. Le prochain sommet des chefs d'État/de gouvernement des pays baltes est prévu début 1998.

- 6) Les inondations qui ont touché la Pologne, l'Allemagne et la République tchèque durant l'été 1997 ont entraîné une forte augmentation du ruissellement des eaux polluées vers la mer Baltique, polluant considérablement la mer et ses environs. Cet excès d'alluvions s'écoulant dans la mer Baltique a notamment provoqué une prolifération sensible de l'algue bleue toxique, dans une mesure telle que, durant la chaleur des mois d'été, une part croissante des eaux de la Baltique sont pour ainsi dire inutilisables, par exemple pour les activités de loisirs des riverains.

## 2. Recommandations

2.1. Sur la base des conclusions émises par le CES dans son rapport d'information et considérant les évolutions survenues ces derniers temps dans la région, le CES note:

- que les pays baltes non-membres de l'Union connaissent actuellement de profonds changements, notamment dans leurs relations avec les pays de la région, et que ces changements contribuent à renforcer l'importance régionale de la mer Baltique, au profit de l'Europe entière;
- que la région de la mer Baltique dispose d'un potentiel de développement, de nombreux atouts économiques et de bonnes conditions productives. Elle constitue en outre un lieu de transit vers de nombreuses régions, dont l'ensemble de l'Europe peut également profiter;
- que des disparités notables existent entre les pays riverains, en particulier entre les pays de la région qui font partie de l'Union européenne et ceux qui n'en font pas partie, principalement en ce qui concerne le niveau de vie, et que de nombreux facteurs d'insécurité persistent qui entravent la coopération dans la région.

<sup>(1)</sup> Rapport concernant la communication de la Commission sur l'Initiative baltique, A4-0196/97, PE 220.283 final.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, et au Comité des régions sur la coopération transfrontalière dans le cadre du programme Tacis, (doc. COM(97) 239 final).

<sup>(3)</sup> Rapport annuel pour la période 9.96-6.97, GTE 52.

<sup>(4)</sup> Sixième réunion ministérielle du CEMB, communiqué.

2.2. Sur la base de ce qui précède, le Comité émet les recommandations suivantes:

- 1) Le CES insiste sur le fait que la stabilité dans la région peut être renforcée par le soutien de l'UE et de ses membres au processus de réformes initié dans les pays et régions n'appartenant pas à l'Union, conformément aux principes d'une économie de marché et d'une société civile régie par la loi. Le Comité considère la coopération entre l'UE et les pays riverains de la Baltique comme un instrument multilatéral primordial pour le renforcement de l'économie et de la sécurité, le maintien de la paix et l'amélioration du bien-être de l'Europe septentrionale. Le développement de cette coopération ne doit pas se limiter aux relations entre l'Union européenne et les pays baltes, mais il y a lieu d'inciter également les pays de la région non-membres de l'Union à coopérer davantage entre eux. Étant donné que la mer Baltique est aujourd'hui la seule région où l'UE et la Russie ont des frontières en commun, la coopération dans cette région doit également permettre de renforcer la coopération entre ces deux entités. Le CES souligne ainsi l'importance d'une bonne coopération multilatérale dans la région et invite l'UE à stimuler et développer résolument les efforts de coopération. Le succès de cette coopération dépend de l'engagement actif de l'ensemble des pays de la région.
- 2) Le CES estime que, dans la situation actuelle, la coopération dans la région de la Baltique ne requiert pas de nouveaux accords multilatéraux, mais que les accords existants et les efforts liés à l'élargissement — conformément, entre autres, aux lignes directrices de la proposition «Agenda 2000» de la Commission — peuvent en règle générale servir de base au développement de la coopération. Les États membres de l'Union qui n'ont pas encore ratifié l'accord européen signé en juin 1995 avec les pays baltes sont invités à le faire sans tarder. Il est également dans l'intérêt de l'Union que l'accord de partenariat et de coopération conclu avec la Russie entre en vigueur. Le défi des années à venir sera d'utiliser au maximum les accords existants ainsi que de mettre en pratique avec détermination les possibilités offertes par ces accords. Ce qu'il faut à la région de la mer Baltique, c'est une stratégie valable, claire, bien structurée et coordonnée. La coopération autour de la Baltique constitue une base naturelle donnant une dimension septentrionale aux activités de l'Union européenne. À cette dimension pourraient notamment être rattachées les activités du Conseil euro-arctique pour la région de la mer de Barents (fondé en 1993), la coopération des pays nordiques ainsi qu'une coopération de proximité plus claire avec les pays de la région qui ne sont pas membres de l'Union. L'UE se doit de développer activement une stratégie dans ce sens.
- 3) Le CES estime souhaitable que les négociations d'adhésion entre l'UE et les pays baltes candidats débutent en même temps, de même que par rapport aux autres pays candidats d'Europe centrale. Dans le cas contraire, il est essentiel qu'une aide supplémentaire soit réservée aux pays qui n'auront pas pu

entamer de négociations afin d'améliorer dans les meilleurs délais leurs chances d'être prêts pour de telles négociations. Dans cette optique, le CES considère que la stratégie d'élargissement de la Commission présentée dans l'Agenda 2000 est indispensable, principalement en ce qui concerne le partenariat de préadhésion. Il espère que le niveau de préparation aux négociations d'adhésion de chaque État candidat fera l'objet d'un suivi annuel auquel il pourra participer.

- 4) Le CES estime important que la coopération dans la région englobe de nombreux domaines politiques centraux de l'UE tels que l'élargissement et le partenariat (voir notamment l'Agenda 2000), les infrastructures de transports et de communications, l'énergie, l'environnement, l'éducation et l'emploi, le dialogue social, l'aide structurelle et régionale ainsi que l'efficacité du marché intérieur dans les pays candidats.

La stratégie de l'Union devrait avant tout mettre sur pied une coopération fonctionnelle basée sur un plan d'action le plus concret possible en ce qui concerne les questions d'intérêt commun. Selon le Comité, la coopération doit s'appuyer sur quatre piliers: la croissance économique et le développement social, la démocratie et la sécurité, les relations entre les peuples et la protection de l'environnement. Le Comité soutient jusqu'à présent dans leurs activités le CEMB, qui se base sur les programmes d'activités adoptés lors de la réunion ministérielle de juillet 1996 ainsi que les divers forums de coopération pour la région de la mer Baltique et les invite à poursuivre leurs efforts.

- 5) Sur le plan économique, le CES pense que des mesures sont à prendre avant tout dans les domaines suivants: améliorer les possibilités de planification de l'entreprise et de coopération entre entreprises; améliorer et adapter les réseaux de transport d'énergie, d'informations, de marchandises et de passagers; alléger les formalités douanières; réduire les activités illégales; uniformiser les conditions qui régissent le commerce, la commercialisation des produits, les investissements et les règles de concurrence et stimuler les garanties contre les risques de l'investissement et les systèmes de financement. Les pays non-membres de l'UE ont besoin d'une assistance technique pour adapter leur droit économique et leurs institutions, notamment en matière de douanes, de commercialisation et d'exportation des produits des entreprises, de distribution et de logistique. Il y a lieu également de favoriser le transport de transit ainsi que l'adhésion des pays baltes non-membres de l'Union à l'OMC. Une attention particulière doit également être accordée à l'agriculture et au commerce de produits alimentaires.
- 6) Le CES rappelle que la coopération dans la région de la Baltique doit également se baser sur des objectifs culturels et sociaux ainsi que sur des intérêts communs. Il s'agit notamment de l'emploi, des droits de l'Homme, du traitement réservé aux minorités,

du respect des droits fondamentaux notamment en matière d'égalité des chances dans le monde du travail ou de sécurité sociale, dans les pays de la Baltique non-membres de l'UE.

Le marché intérieur et la dimension sociale de l'Europe sont étroitement liés. L'élargissement de l'UE à la région de la mer Baltique ne devrait pas se limiter à la création d'une zone de libre circulation. Au contraire, il faudrait créer un modèle européen basé sur une économie de marché visant à réduire les tensions sociales, le chômage et les injustices qui existent dans le monde du travail.

7) Le CES est très préoccupé par la situation de l'environnement dans la région de la Baltique. La destruction de l'environnement ne connaît pas de frontières et la manière la plus efficace de la combattre est la coordination au niveau régional. Des mesures résolues et immédiates sont requises pour protéger la Baltique et ses côtes des pollutions et des afflux d'alluvions résultant d'un certain nombre de déversements graves dans l'environnement. De nouvelles mesures communes et de nouvelles ressources communes sont nécessaires à cet effet et le Comité souligne que l'UE doit avant tout encourager l'activité de la Commission d'Helsinki dans la réalisation du programme de protection de la Baltique pour la période 1992-2012 et du programme «Agenda 21» pour la mer Baltique.

8) Le CES considère que la coopération régionale et locale autour de la Baltique — entre villes et communes, entre entrepreneurs, entre établissements d'enseignement, entre associations sportives, de jeunes, de femmes, d'agriculteurs etc. — constitue un élément clé et doit être stimulée. De même, le CES estime que la coopération entre les diverses associations de citoyens revêt une grande importance, tout comme les actions en faveur de celle-ci. L'Union européenne devrait prendre des mesures afin de renforcer la coopération bilatérale de tels groupes entre les pays de la région. Par ailleurs, le CES appuie la proposition du Parlement européen visant à entamer une coopération parlementaire régionale autour de la mer Baltique.

D'après le CES, la coopération dans cette région doit se baser avant tout sur les besoins des acteurs économiques et sociaux. Il est important que le commerce et l'industrie, les salariés, les agriculteurs, les consommateurs et d'autres groupes d'intérêt responsables au sein de la société aient accès à une information suffisante et que leur avis soit pris en compte grâce à un dialogue social adapté à la situation. Il faudrait les associer davantage aux efforts de coopération dans la région de la Baltique au niveau local, national et international. Une interaction structurée, appuyée par des mécanismes de consultation appropriés, permettrait d'exploiter au mieux les connaissances, les expériences et les

points de vue de ces milieux, offrant ainsi à l'UE et aux pays baltes un excellent instrument pour réaliser leurs objectifs de coopération régionale.

Le CES attire l'attention sur le fait qu'il a déjà insisté à plusieurs reprises dans des avis antérieurs sur la nécessité d'établir des relations bilatérales entre le Comité et les groupes d'intérêt des pays d'Europe centrale et orientale. Le CES réitère cette proposition et recommande que l'Union appuie la constitution de comités mixtes ou l'utilisation d'autres possibilités visant avant tout à permettre aux groupes d'intérêt des pays candidats d'entrer en contact et de se familiariser avec le CES. Cette démarche pourrait, entre autres, aider fortement à améliorer la préparation des pays de la région non-membres de l'Union à la coopération et à l'adhésion.

9) Le CES estime que l'objet d'une assistance à l'évolution sociale dans les pays de la région non-membres de l'UE est la création dans les meilleurs délais d'une société de droit qui fonctionne comme telle. Il faudrait dès lors déplacer l'accent des aides directes vers la création de conditions qui encouragent l'investissement. Dans ce but, l'assistance technique doit être suffisamment importante et doit se concentrer sur l'amélioration du savoir-faire et des compétences. Il y a lieu d'appliquer au mieux les programmes existants qui concernent aussi les pays baltes (principalement Tacis, Phare et Interreg). C'est pourquoi le Comité soutient activement les mesures prises dernièrement par la Commission afin de rendre plus efficace l'administration de ces programmes.

Pour que les programmes d'assistance profitent au maximum à la région de la mer Baltique, la Commission devrait également prendre des mesures permettant de mieux combiner les projets entrant dans le cadre des différents programmes et de mettre plus l'accent sur les projets transfrontaliers ou à caractère de proximité. Le CES appuie l'initiative prise récemment par la Commission de stimuler la coopération transfrontalière.

Le CES recommande en outre que l'Union européenne, les établissements internationaux de crédit et les pays concernés s'efforcent d'améliorer la coordination de leurs objectifs en matière d'aide et que l'UE réserve assez d'espace à la coopération dans la région de la Baltique lors de l'élaboration des politiques structurelle et régionale ainsi que dans le cadre de financement de l'Union européenne pour la période 2000-2006. Il conviendrait à l'avenir de faire également bénéficier de l'assistance de la BEI les régions proches de la Baltique mais situées sur le territoire russe.

10) Le CES pense que le CEMB constitue une instance appropriée pour maintenir et intensifier la coordination de la coopération dans la région de la Baltique. Dans cette optique, le CEMB et l'UE devraient renforcer leur collaboration. Le CES appuie les projets de création d'un secrétariat pour le CEMB et



il conviendrait de constituer des bases de données communes, notamment, afin de pouvoir suivre les progrès réalisés en matière de coopération dans la région et les enregistrer de manière fiable. Le CES

pense qu'il est important que l'ensemble des pays riverains de la Baltique s'engagent davantage dans l'application, au niveau national, des lignes directrices défendues par le CEMB.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

---

ANNEXE I

**Avis et autres du CES relatifs aux relations entre l'UE et les États riverains de la mer Baltique**

- Avis complémentaire sur les relations de la Communauté avec les pays d'Europe centrale et orientale, septembre 1991. Rapporteur: M. Petersen.
  - Avis sur les organisations économiques et sociales des pays d'Europe centrale et orientale — mécanismes de consultation, novembre 1992. Rapporteur: M. Masucci.
  - Avis sur les relations entre la Communauté européenne et les États baltes, mars 1993. Rapporteur: M. Petersen.
  - Rapport d'information sur les relations entre l'Union européenne et les PECO: problèmes communs horizontaux en matière d'environnement, d'énergie, de transport et de télécommunications, décembre 1993. Rapporteur: M. Masucci.
  - Avis sur la coopération entre l'UE et la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie, janvier 1995. Rapporteur: M. Petersen.
  - Rapport sur l'évaluation du programme Phare, octobre 1995. Rapporteur: M. Gafo Fernández.
  - Avis d'initiative sur la Conférence paneuropéenne sur le transport et le dialogue social, avril 1996. Rapporteur: M. Eulen.
  - Avis sur le rapport de la Commission sur le marché unique en 1995, mai 1996. Rapporteur: M. Vever.
  - Avis sur la communication de la Commission sur la gestion intégrée des zones côtières, juin 1996. Rapporteur: M. Bento Gonçalves.
  - Avis sur le Livre blanc — Pays associés PECO, septembre 1996. Rapporteur: M. Masucci.
  - Avis sur l'élargissement de l'UE et la PAC, décembre 1996. Rapporteur: M. Bastian.
  - Rapport d'information sur les relations entre l'UE et les États riverains de la mer Baltique, mars 1997. Rapporteur: M. Hamro-Drotz.
  - Avis sur l'élargissement de l'UE, octobre 1997. Rapporteur M. Masucci.
  - Avis sur l'Agenda 2000, octobre 1997. Rapporteurs: MM. Vasco Cal et Moreland.
-

## ANNEXE II

TABLEAU 1

## Accords conclus dans la région de la mer Baltique (été 1997)

	DE	DK	FI	SU	RU	PL	EE	LV	LT	(No)	(Is)
Membres de l'UE	X	X	X	X							
Pays candidat à l'adhésion à l'UE						X	X	X	X		
Autres accords avec l'UE					X					X	X
Membres de l'OMC	X	X	X	X	(1)	X	(1)	(1)	(1)	X	X
Membres de l'OCDE	X	X	X	X	(2)	X				X	X
Membres de l'ONU	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Membres de l'OIT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conseil de l'Europe	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
OSCE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conseil nordique		X	X	X			(3)	(3)	(3)	X	X
AELE										X	X
EEE	X	X	X	X						X	X
Accord de libre-échange avec l'AELE	X	X	X	X		(4)	(5)	(5)	(5)		
ALECE						X			(6)		
États baltes, accord de libre-échange (1994) (7)							X	X	X		
Membres de l'OTAN	X	X								X	X
Membres associés de l'OTAN (COCONA)			X	X	X	X	X	X	X		
Conseil de la mer Baltique	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
UEO	X	(8)	(8)	(8)						(8)	(8)

(1) Négociations d'adhésion en cours.

(2) Candidat à l'adhésion.

(3) Observateur.

(4) Depuis le 15 novembre 1993.

(5) Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1996.

(6) A conclu un accord de libre-échange avec la Pologne.

(7) En mai 1996, les présidents d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie réunis à Vilnius ont signé une déclaration conjointe dans laquelle ils soulignent notamment leur intention d'agir en étroite coopération sur la scène internationale.

(8) Membre associé ou observateur.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/21/CE du Conseil concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port)»

(98/C 73/18)

Le 11 septembre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 84, deuxième paragraphe, du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a institué un groupe d'étude et nommé M. Whitworth rapporteur.

Au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a nommé M. Whitworth rapporteur général et a adopté l'avis suivant par 93 voix pour et 5 abstentions.

## 1. La proposition de la Commission

1.1. La directive 95/21/CE<sup>(1)</sup> établit les obligations à observer par les États membres en matière d'inspection des navires faisant escale dans leurs ports, ainsi que les normes que ces navires doivent respecter. Il s'agit de la principale directive adoptée dans le cadre des efforts déployés jusqu'ici par l'UE en vue de supprimer les navires inférieurs aux normes des eaux européennes.

1.2. Dans son avis sur la première proposition de la Commission concernant cette directive<sup>(2)</sup>, le Comité économique et social en approuvait pleinement les objectifs et formulait un nombre substantiel de commentaires détaillés visant à en rendre les dispositions plus efficaces.

1.3. La directive est entrée en vigueur le 27 juillet 1995. La Commission propose à présent qu'elle soit modifiée de trois points de vue.

- a) La portée des obligations en matière de contrôle par l'État du port devrait être élargie de manière à inclure les protocoles et amendements aux conventions internationales énumérées qui ont été adoptés depuis juillet 1995.
- b) Les États membres devraient adopter une procédure applicable en l'absence de documents attestant la conformité avec le code ISM (code international de gestion des navires), qui entre en vigueur pour les navires à passagers, ainsi que pour les pétroliers,

les navires-citernes pour produits chimiques, les transporteurs de gaz, les vraquiers et les navires-cargos à grande vitesse de plus de 500 tonneaux, le 1<sup>er</sup> juillet 1998.

- c) L'adaptation du corps de la directive en vue d'inclure les futurs amendements aux instruments internationaux couverts par la directive pourrait à l'avenir se faire par le biais de la procédure de comitologie prévue à l'article 19, qui concerne seulement à l'heure actuelle l'adaptation des annexes à cette fin.

## 2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement les propositions reprises aux points a) et c) ci-dessus. Elles visent à assurer que les obligations en matière de contrôle par l'État du port sont tenues à jour et sont cohérentes avec les obligations internationales en matière de sécurité, sans les retards qu'entraînerait la nécessité d'une modification par voie de directive.

2.2. La proposition b) exige un examen plus détaillé. Le code ISM oblige les compagnies maritimes à élaborer et à appliquer des normes de qualité élevées pour la gestion et le fonctionnement de leurs navires. Cela implique la mise au point de stratégies écrites ainsi que de procédures de fonctionnement et d'urgence, et la définition précise des domaines de responsabilité tant à terre que sur mer. Les gouvernements sont tenus de vérifier que les exigences fixées par le code sont respectées par les compagnies qui développent des activités sur leur territoire, ainsi que par les navires qui opèrent sous leur pavillon, et de délivrer respectivement, le cas échéant, une attestation de conformité à la compagnie et un certificat de gestion de la sécurité à chaque navire. Ces documents figurent parmi ceux que les États membres doivent contrôler en vertu de l'article 6, premier paragraphe, de la directive.

<sup>(1)</sup> Directive du Conseil 95/21/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port) — JO L 157 du 7.7.1995, p. 1.

<sup>(2)</sup> Avis du CES: JO C 393 du 31.12.1994, p. 50.

2.3. Le code ISM entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998 pour les navires à passagers, ainsi que pour les pétroliers, les navires-citernes pour produits chimiques, les transporteurs de gaz, les vraquiers et les navires-cargos à grande vitesse de plus de 500 tonneaux. Le Règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil<sup>(1)</sup> prévoyait son application anticipée au 1<sup>er</sup> juillet 1996 aux transbordeurs rouliers de passagers à destination ou au départ de ports européens quel que soit leur pavillon. Cette proposition a été soutenue sans réserve par le Comité dans son avis<sup>(2)</sup>. Dans cet avis, le Comité reconnaissait que l'élaboration et l'instauration par les compagnies des procédures exigées ainsi que le contrôle et l'approbation de ces dernières par les autorités compétentes avant la date limite exigeraient un travail considérable.

2.4. L'expérience a confirmé que cet avertissement était justifié. Il existe à présent une crainte répandue que malgré, dans de nombreux cas, les meilleurs efforts des propriétaires et des exploitants, un nombre substantiel des 12 000 navires concernés ne puissent obtenir les documents attestant leur conformité avant l'échéance de juillet 1998.

2.5. Dans ce contexte, la Commission propose maintenant, dans un ajout à l'article 9 de la directive, de rendre obligatoire au 1<sup>er</sup> juillet 1998 l'immobilisation du navire en l'absence de ces documents, tout en permettant aux États membres, en l'absence de toute autre anomalie, de lever l'ordre d'immobilisation et de permettre au navire de quitter le port en stipulant qu'il se verra refuser l'accès à tout port de la Communauté jusqu'à ce qu'il ait obtenu et soit capable de produire les documents exigés.

2.6. Ainsi, cette modification de la directive rend d'une part obligatoire l'immobilisation des navires ne respectant pas les exigences du code, mais permet d'autre part aux États membres, à leur discrétion, de relâcher les navires non conformes lors de leur première escale dans un port communautaire après le 1<sup>er</sup> juillet 1998, et de les laisser poursuivre leur voyage, mais uniquement vers des ports de pays tiers. Il y a lieu d'observer que la modification empêcherait un navire immatriculé dans un État membre de regagner son port d'attache pour y obtenir les documents requis. En particulier, il ne pourrait pas invoquer un «cas de force majeure» comme prévu à l'article 11, paragraphe 6, de la directive en la matière.

### 3. Observations particulières

3.1. Le Comité réaffirme son soutien au code ISM, qui est un instrument majeur pour l'amélioration des normes de sécurité maritime au niveau mondial. Il est

convaincu que le code devrait être appliqué strictement dans les ports de la Communauté et se félicite donc de la proposition de la Commission de rendre l'immobilisation d'un navire obligatoire en l'absence d'une attestation de conformité et d'un certificat de gestion de la sécurité reconnus.

3.2. Dans le même temps, le Comité reconnaît que des problèmes pratiques substantiels doivent être résolus avant l'entrée en vigueur du code. Le processus d'inspection et d'approbation des procédures à bord que l'administration nationale ou la société de classification doivent entreprendre avant de délivrer une attestation de conformité et un certificat de gestion de la sécurité est long et peut être retardé par des pratiques bureaucratiques. L'immobilisation dans un port de la Communauté en l'absence de ces documents devra vraisemblablement se prolonger pendant une période beaucoup plus longue que ne l'exigerait la réparation d'une anomalie physique à bord du navire. L'immobilisation de tous les navires en infraction après l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 1998 est susceptible d'entraîner une sérieuse congestion de nombreux ports communautaires, et même dans certains cas d'entraver leurs activités.

3.3. En conséquence, le Comité accepte la proposition de la Commission résumée au paragraphe 2.5 ci-dessus, mais souligne que le mécanisme concernant le refus au navire de l'accès aux autres ports de la Communauté jusqu'à ce qu'il soit en possession d'une attestation de conformité et d'un certificat de gestion de la sécurité valables doit être pleinement appliqué. Cette simple condition mise à part, il ne devrait pas y avoir d'autres dérogations d'aucune sorte, et les dispositions du nouvel article 9 bis proposé devraient être strictement respectées.

3.4. Un point particulier doit être mentionné. Selon les orientations provisoires concernant le contrôle du respect des prescriptions du code ISM publié par le Comité du mémorandum de Paris, la fourniture d'informations acceptables concernant le processus de mise en œuvre du code ISM pourrait valablement remplacer une attestation de conformité et un certificat de gestion de la sécurité. Le Comité estime que cette dérogation potentielle devrait être considérée avec la plus extrême précaution. Il est de la plus haute importance que les dispositions en matière de contrôle par l'État du port soient appliquées de manière uniforme dans toute la Communauté afin que les propriétaires ne soient pas tentés d'envoyer des navires qui ne respectent pas totalement les exigences vers des ports qui leur semblent adopter une attitude plus laxiste en matière d'inspection.

3.5. D'un point de vue plus général, le Comité est convaincu que l'on pourrait s'assurer plus facilement que les navires sont bien en possession de ces documents et de ceux nécessaires au titre des procédures de contrôle par l'État du port grâce à l'adoption d'une procédure de notification préalable et suggère à la Commission d'examiner cette possibilité en vue de son éventuel développement au sein de l'OMI.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 3051/95 du Conseil du 8.12.1995 concernant la gestion de la sécurité des transbordeurs rouliers de passagers — JO L 320 du 30.12.1995, p. 14.

<sup>(2)</sup> Avis du CES: JO C 236 du 11.9.1995, p. 42.

3.6. Le Comité constate qu'après l'élaboration de la proposition de directive, et seulement deux semaines avant l'adoption du présent avis, l'assemblée de l'OMI a adopté, le 27 novembre 1997, une nouvelle

résolution relative à la mise en œuvre du code ISM. Le Comité espère que la Commission tiendra compte de cette résolution dans la future mise en œuvre de la directive.

Bruxelles, le 10 décembre 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: Promouvoir la sécurité routière dans l'UE — Programme pour la période 1997-2001»**

(98/C 73/19)

Le 16 avril 1997, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité, 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 12 novembre 1997 (rapporteur: M. Ghigonis).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité a adopté l'avis suivant par 79 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. En 1993, la Commission a lancé un premier programme d'action en matière de sécurité routière<sup>(1)</sup>. Des progrès considérables ont été réalisés, en grande partie grâce au rôle de promoteur de la Commission et du Parlement européen. Pourtant, la situation est encore loin d'être satisfaisante, comme en témoignent les 45 000 tués et les 1,6 million de blessés par an.

1.2. C'est pourquoi la Commission propose dans la présente Communication une stratégie complémentaire destinée à accélérer les progrès en matière de sécurité routière. Cette stratégie en trois volets qui repose sur le principe selon lequel le coût élevé d'accidents (environ un million d'écus par victime) devrait être pris en compte dans la politique de sécurité des États membres, comprend les éléments suivants:

— collecte et diffusion des informations et des meilleures pratiques, notamment par la mise en place d'un système d'information sur la sécurité routière dans l'UE;

— mesures de prévention des accidents: par exemple limitation de l'absorption d'alcool et de drogues/médicaments par les conducteurs et application de la télématique;

— outils permettant de réduire les conséquences des accidents lorsqu'ils se produisent, notamment le développement de programmes d'évaluation de sécurité et présentation de propositions relatives à diverses mesures techniques.

1.3. Les principaux éléments du programme prévu pour la période 1997-2001 sont donc les suivants:

— une recommandation de la Commission destinée à prendre entièrement en compte les coûts très élevés des accidents de la route par une application plus répandue de l'évaluation coûts-bénéfices dans les mesures de sécurité routière;

— un système d'information intégré pour l'UE recouvrant les informations sur les statistiques d'accidents, les données concernant l'exposition, la mise en œuvre de mesures de sécurité routière, les travaux de recherche, les meilleures pratiques et la mise en application de la législation existante;

— des mesures destinées à lutter contre la conduite en état de fatigue ou sous l'influence de l'alcool, de médicaments ou de drogues;

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission «Pour un programme d'action en matière de sécurité routière» (COM(93)246 final).

- l'application de la technologie et de la télématique pour assurer une conduite plus sûre;
- la coordination et la promotion d'un système de classes de sécurité afin de fournir aux consommateurs des informations scientifiquement exactes sur les caractéristiques de sécurité des véhicules.

1.4. Enfin, la Commission veillera à ce que les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le programme soient attribuées suivant les procédures habituelles, surveillera l'évolution de la sécurité routière dans l'UE et présentera en temps utile un rapport sur l'état d'avancement du programme.

## 2. Observations générales

### 2.1. *But général*

2.1.1. Le Comité appuie totalement les actions tendant à promouvoir la sécurité routière et accueille favorablement la Communication de la Commission ainsi que les conclusions du Conseil «Transport» lors de sa réunion des 17 et 18 juin 1997.

2.1.2. La réduction des accidents obtenue au cours de ces dernières années est encourageante et la priorité devrait être de confirmer cette tendance. Dans ce contexte, le Comité estime que la coordination des actions, une meilleure connaissance des problèmes et de leurs solutions ainsi qu'une meilleure motivation au niveau politique et de la part des usagers de la route sont les priorités à rechercher au niveau de l'Union européenne.

### 2.2. *Subsidiarité*

2.2.1. Le Traité de Maastricht a explicitement inclus la sécurité routière dans les objectifs de la Politique des Transports (article 75 du Traité) et ainsi confirmé et renforcé la compétence communautaire en cette matière. Le Comité fait néanmoins observer qu'il faut faire jouer le principe de la subsidiarité dans la promotion de la sécurité routière, et ceci pas seulement pour des raisons formelles et de principes. En effet, des différences substantielles d'ordre climatologique et culturel existent. Les conditions de base telles que la formation des usagers de la route, les infrastructures et les parcs de véhicules ne sont pas similaires.

En même temps, toutefois, la dimension internationale de la sécurité routière ne cesse de s'accroître: le tourisme, l'échange des biens et les normes techniques communautaires y contribuent.

L'internationalisation de la sécurité routière nécessite de faire jouer la subsidiarité en fonction des résultats à atteindre et non pas en fonction de grands principes.

2.2.2. Pour ces raisons, le Comité soutient d'une part l'approche proposée par la Commission, dont la

caractéristique principale est de permettre aux États membres de prendre les mesures les plus appropriées sur la base d'une meilleure connaissance des expériences acquises et des résultats d'analyse de données détaillées, permettant ainsi de mieux apprécier le rôle des différents facteurs contribuant à la sécurité routière. D'autre part, le Comité estime que la dimension communautaire devrait inclure, dans le but de promouvoir la sécurité routière et l'harmonisation des conditions de concurrence, l'adoption de normes, contrôles et sanctions coordonnées dans des domaines comme la condition technique des véhicules, l'attribution et le retrait des permis de conduire, ainsi que des heures de conduite et de repos des conducteurs professionnels. Également l'harmonisation plus poussée de la signalisation routière est nécessaire et devrait être incluse.

Dans cette ligne de pensées, le Comité préconise une compétence communautaire supposée et acceptée par les États membres, pour autant que le cadre juridique créé par le Traité de Maastricht peut la justifier.

### 2.3. *Critiques générales*

2.3.1. Le Comité fait toutefois remarquer que la promotion de la sécurité routière doit se faire dans un environnement tenant compte des besoins économiques et des restrictions budgétaires des États. De plus, un tel environnement rend certaines mesures politiquement plus faciles à prendre que d'autres, même si ces dernières seraient plus efficaces. Il faut éviter que ce cadre ne se traduise par la non-adaptation des infrastructures, par des niveaux insuffisants de formation des usagers de la route, notamment des conducteurs débutants, ou encore par des mesures trop rigoureuses ou simplistes. Par ailleurs, il est important d'éviter que des distorsions de la concurrence ne résultent des mesures visant à améliorer la sécurité routière.

Dans ce cadre, et vu l'ensemble des intérêts impliqués, le Comité favorise un plan d'action aux avantages clairs et quantifiables au niveau de l'Union, et soutenu par les acteurs du domaine, tant auprès des responsables politiques, des administrations et des institutions scientifiques que du secteur privé.

En ce qui concerne les principales causes d'accident, le Comité considère qu'il convient d'attribuer la plus grande attention aux vitesses excessives et inadéquates et à la conduite sous l'effet de l'alcool. En effet, les conducteurs ayant des taux d'alcoolémie excessifs sont responsables d'au moins 20 % des blessures graves ou mortelles dans l'UE. Le Comité insiste auprès du Conseil pour que la proposition de directive sur le taux d'alcoolémie soit rapidement adoptée et qu'elle ne soit qu'une première étape dans la réduction des taux.

Le Comité demande à la Commission d'envisager dès que possible le recours à des objectifs chiffrés concernant la réduction des accidents mortels dans l'Union euro-

péenne, en fonction desquels les progrès réalisés en matière d'amélioration de la sécurité routière pourront être évalués.

2.3.2. Le Comité observe également que certains aspects n'ont pas été ou ont été peu traités dans la Communication. Vu l'importance du facteur humain, il considère que tout doit être mis en œuvre pour promouvoir un comportement orienté vers la sécurité. Souvent cet élément du comportement n'est pas suffisamment pris en compte dans la formation initiale des conducteurs et dans les normes d'attribution des permis de conduire. D'autres éléments clés, pour influencer le comportement sont les contrôles, les campagnes et les incitations financières.

Plus d'attention serait nécessaire pour connaître les responsables des accidents. En outre, une évaluation fondée sur des impératifs de sécurité routière pourrait utilement précéder les investissements en infrastructure ainsi que orienter et structurer les programmes d'entretien.

2.3.3. Enfin, le Comité regrette que les nombreuses et intéressantes propositions de la Communication se trouvent seulement en annexe, et ceci sans précisions sur les priorités ou le rapport coût/bénéfice.

2.3.4. Le Comité considère que la formule d'un million d'écu par personne tuée sur la route devrait contribuer à renforcer la priorité de la sécurité routière au niveau politique et à orienter les décideurs dans le choix de mesures efficaces. Il est important toutefois d'éviter l'abus de ce chiffre pour remplacer les mesures les plus coûteuses, telles que certaines adaptations coûteuses des infrastructures, par des mesures moins chères. La sécurité routière dépend de relations complexes entre la qualité des véhicules, de l'infrastructure et de la conduite. Ce phénomène risque de conduire à des choix politiquement faciles au détriment — en finalité — d'un système avancé sur tous les plans.

### 3. Observations spécifiques

#### 3.1. *Le projet CARE et son utilisation* (point 2.2 de la Communication)

3.1.1. La base de données CARE devrait permettre un niveau de connaissances bien plus approfondi des causes d'accidents, et permettre ainsi des initiatives législatives et non législatives y afférentes. Si, pour des raisons budgétaires, l'analyse détaillée et systématique par un Institut communautaire s'avère impossible, l'accès à celles-ci par les diverses administrations nationales et les diverses institutions scientifiques, professionnelles et commerciales dans l'UE devrait être assuré, afin de déterminer les priorités d'action et la nature de la législation future.

3.1.2. La procédure d'enregistrement des données sur les accidents et de contrôle de celle-ci doit être conçue de manière à pouvoir vérifier, lorsqu'une nouvelle

législation affecte la structure, que les avantages escomptés se sont bien concrétisés. Sans une rétroaction de ce type, la base sur laquelle repose le programme législatif n'aura pas la solidité souhaitable, et il ne sera pas possible de s'assurer que la volonté politique d'améliorer la situation a été dûment mobilisée.

#### 3.2. *Harmonisation* (point 3.1 de la Communication)

3.2.1. Le Comité souligne l'importance de mettre en œuvre et de faire respecter de manière harmonisée les mesures législatives adoptées par l'UE, du fait que le manque d'harmonisation peut créer ou aggraver des distorsions de concurrence notamment dans les transports routiers.

#### 3.3. *Objectif quantifié* (point 3.2 de la Communication)

3.3.1. Le Comité regrette que la Commission ne puisse fixer un objectif quantitatif de réduction des accidents étant donné qu'elle ne dispose pas de moyens pour l'atteindre. Le Comité est en faveur de l'adoption d'objets quantifiés au niveau national, et dès que possible au niveau européen, qui obligent à un effort plus poussé pour réduire les accidents de la route.

#### 3.4. *Coût/Bénéfice* (point 3.3 de la Communication)

3.4.1. Le Comité soutient, sous réserve de la remarque au point 3.5.1 ci-après, l'introduction du calcul coût/bénéfice dans les décisions et dans l'attribution de priorités aux mesures favorables à la sécurité routière. Il apprécie l'approche de la Commission qui se base sur les coûts et pertes économiques à condition que cela ne soit pas un motif pour éliminer des initiatives qui améliorent la sécurité routière sans remplir la condition impliquée par la relation d'un million d'écu par vie sauvée.

#### 3.5. *Performances de sécurité* (point 3.5 de la Communication)

3.5.1. Le Comité apprécie et partage l'attitude positive de la Commission concernant le rôle de promoteur en matière de construction de véhicules sûrs et de programmes de tests effectués par des organisations privées (EuroNCAP — nouveaux programmes d'évaluation des véhicules), visant à établir les performances de sécurité des voitures. Les résultats de tels tests peuvent être un instrument efficace pour encourager la commercialisation de voitures plus sûres: en effet, l'industrie a réagi de manière très encourageante aux pressions commerciales induites par les systèmes d'information du consommateur sur la sécurité des véhicules. Ainsi, les progrès se matérialisent bien plus tôt que par la voie législative.

3.5.2. Le Comité note toutefois, tout comme la Commission, qu'un problème se pose en cas de différences entre les tests réglementaires et les méthodes de tests des organisations privées, et aussi en cas de différences entre les méthodes de tests des différentes organisations privées.

3.5.3. Dans ce contexte, il accueille favorablement l'intention de la Commission de promouvoir une meilleure concordance entre les tests réglementaires et les tests des organisations des consommateurs, sans pour autant souhaiter que les tentatives de la Commission limitent les compétences et responsabilités des organisations privées concernées.

3.5.4. Néanmoins, la Commission ne devrait pas hésiter à présenter des propositions législatives notamment en ce qui concerne la protection avant anti-encastrement des véhicules lourds de transport de marchandises et l'éclairage de jour pour les motos et les voitures.

### 3.6. *Le programme 1997-2001*

#### 3.6.1. Concernant l'Annexe III, Domaine I

Tout en appréciant l'objectif de l'analyse coût/bénéfice des mesures de sécurité routière, le Comité considère irréaliste l'idée de pouvoir comparer par exemple l'éducation en école primaire et un système de détection des obstacles. Il observe en outre que les comparaisons peuvent avoir des résultats fort différents d'un pays à l'autre, et préconise donc que les «*termes of reference*» de ces analyses dans les FM 5 soient suffisamment précis.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

#### 3.6.2. Concernant l'Annexe III, Domaine I

Le Comité apprécie l'ampleur des différentes mesures retenues dans la Communication, mais aurait préféré que des priorités soient indiquées. Il reconnaît que la banque de données CARE et son utilisation permettront de définir et de préciser davantage ces priorités, mais souhaite attirer l'attention sur les résultats des recherches et des analyses disponibles jusqu'à présent. Le Comité voudrait souligner en particulier, et ceci pour que se trouvent renforcés les effets de l'amélioration des infrastructures et de la sécurité des véhicules, l'importance d'une influence directe sur les usagers, notamment par de meilleurs contrôles de leur comportement et par des contrôles techniques ainsi que par une politique de sensibilisation. En effet, la sensibilisation constitue le seul moyen disponible si des mesures législatives sont difficiles à établir ou à contrôler, comme par exemple dans le domaine de la fatigue des conducteurs non professionnels.

#### 3.6.3. Concernant la dimension externe et les finances

Le Comité soutient l'idée d'une dimension externe, notamment afin d'assurer que les usagers des infrastructures communautaires provenant de pays tiers ne présentent pas un risque significatif.

Le Comité souligne l'importance d'un budget communautaire à la hauteur des attentes que crée la Communication. Il invite le Conseil et le Parlement européen à augmenter les lignes budgétaires en question pour éviter que de nouvelles dépenses liées à la collecte et l'analyse de données réduisent en 1998 et 1999 le montant disponible pour la sensibilisation et le transfert d'informations.

*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° 2075/92 portant sur l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut»**

(98/C 73/20)

Le 3 novembre 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 décidé de nommer M. Kallio rapporteur général.

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté par 73 voix pour, 35 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

### 1. Introduction

La présente proposition de règlement a pour objet de prolonger d'un an l'application du régime en vigueur aujourd'hui afin de prendre le temps nécessaire pour mettre en œuvre la réforme envisagée par la Commission quant à l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac. Cette réforme ne s'appliquerait alors qu'à partir de la récolte 1999.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

### 2. Remarques du Comité économique et social

Le CES peut accepter la prolongation temporaire de l'actuelle organisation du marché dans le secteur du tabac, telle que proposée par la Commission. Le CES souhaite cependant que les changements à la politique agricole de l'UE s'appliquent à tous les produits. Le Comité estime que la Commission devrait présenter dès que possible une proposition de réforme dans le secteur du tabac. Les changements en matière de production du tabac et d'attentes de la société doivent également être pris en considération.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Tom JENKINS

---

### ANNEXE

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

Le texte suivant de l'avis de la section a été rejeté au profit d'un amendement adopté lors du débat:

«Le CES estime que la prolongation du régime proposée par la Commission est justifiée. Le CES souhaite cependant que tous les produits seront affectés de la même manière par les changements relatifs à la politique agricole commune. Les modifications concernant la production de tabac doivent également être prises en considération dans l'organisation du marché. Le Comité estime que la Commission devrait présenter dès que possible une proposition de réforme dans le domaine du tabac.»

#### *Résultat du vote*

Voix pour: 51, voix contre: 49, abstentions: 15.

---

**Avis du Comité économique et social sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission "Agenda 2000"»**

(98/C 73/21)

Le 2 octobre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission "Agenda 2000"».

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 novembre 1997 (rapporteur: M. Bastian, corapporteur: M. Wilms).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre) par 93 voix pour, 23 voix contre et 9 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Les propositions de réforme des organisations communes de marché (OCM), dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et du lait, ont comme arrière-plan un contexte agricole caractérisé par:

- une augmentation prévue de la population mondiale d'environ 1 milliard d'individus dans les 10 prochaines années et une croissance de la demande alimentaire solvable (notamment en Asie);
- la reprise en 2000 des négociations sur la libéralisation des marchés agricoles internationaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), conformément aux accords concluant l'Uruguay Round;
- l'élargissement probable de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et à Chypre;
- la poursuite du partenariat euroméditerranéen avec les pays du Sud de la Méditerranée (notamment à travers la constitution d'une zone de libre-échange avec ces pays à l'horizon 2010), essentiel pour le développement et la stabilité de cette zone, comme pour l'avenir des productions méditerranéennes de l'Union européenne (UE).

1.2. Avec l'«Agenda 2000», la Commission s'engage résolument en faveur d'une compétitivité accrue de l'agriculture communautaire «pour que les producteurs de l'UE puissent tirer pleinement parti de l'évolution positive qui se fait jour sur les marchés internationaux»<sup>(1)</sup>. La Commission propose donc d'approfondir et d'étendre la réforme de 1992, en accentuant le glissement du soutien des prix vers des paiements directs et en développant une politique rural cohérente pour accompagner ce processus<sup>(1)</sup>.

## 2. Appréciation générale

2.1. Le Comité se félicite de la présentation par la Commission de l'Agenda 2000, qui doit servir de base à un débat approfondi. L'Union européenne, ses agricul-

teurs, ses industriels et ceux des PECO candidats à l'adhésion ont besoin de perspectives claires quant à l'avenir de la politique agricole commune (PAC).

2.1.1. Le Comité considère que le volet agricole de l'Agenda 2000 constitue une base détaillée pour poursuivre les discussions sur l'évolution de la PAC et prendre les décisions adéquates. Toute décision prise contribuera à fixer l'orientation de la politique agricole future et devra immanquablement tenir compte de l'évolution ultérieure évoquée au point 1.1 ainsi que des effets qui pourraient en résulter pour l'agriculture européenne.

2.2. Le Comité approuve globalement les objectifs assignés par l'«Agenda 2000» à la PAC pour l'avenir, mais en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, il n'en souligne pas moins avec insistance que des points sont laissés en suspens et formule donc des observations critiques.

2.2.1. La Commission assigne un certain nombre d'objectifs «politiques»<sup>(2)</sup> à la PAC pour l'avenir: renforcement de la compétitivité interne et externe de l'agriculture communautaire (notamment dans la perspective des prochaines négociations à l'OMC), sûreté et qualité des denrées alimentaires pour les consommateurs, garantie d'un niveau de vie décent pour les agriculteurs et contribution à la stabilité des revenus agricoles, intégration des objectifs environnementaux dans la PAC, promotion de l'agriculture durable et des énergies renouvelables, création d'autres sources de revenus pour les agriculteurs et leurs familles, simplification de la législation de l'UE (notamment dans la perspective de l'adhésion des PECO).

2.2.2. Tout en soulignant que pour l'avenir aussi le Traité de Rome continue de définir les objectifs fondamentaux de la PAC, le Comité approuve globalement les objectifs énumérés par l'Agenda 2000 dont il estime qu'ils ne doivent pas être hiérarchisés étant donné l'importance de chacun. Il regrette cependant que la

<sup>(1)</sup> «Agenda 2000», note de presse IP/97/660, p. 7.

<sup>(2)</sup> «Agenda 2000», vol. I, p. 31.

Commission n'ait pas insisté sur deux aspects de la politique agricole qui lui semblent primordiaux:

- favoriser l'occupation du territoire en tenant compte des spécificités régionales et prendre en compte l'impact de la PAC sur les secteurs situés en amont et en aval dont le Comité rappelle l'importance pour le développement des zones rurales, en considérant notamment le renforcement de l'organisation économique des producteurs et le maintien et le développement d'une véritable politique des outils de transformation et de commercialisation, répartis dans ces zones. Il s'agit concrètement de favoriser une répartition territoriale plus équilibrée des activités productives et de la filière agricole grâce à une répartition spatiale et sociale plus équitable des possibilités de développement et d'emploi, avec une attention particulière aux zones rurales, et examiner l'impact de la politique agricole sur chacune des composantes de la filière et les effets sur la répartition des revenus dans chacune d'entre elles;
- veiller à la situation de l'emploi en agriculture, dans les secteurs d'amont et d'aval, et le milieu rural, afin de ne pas l'aggraver alors que la lutte pour l'emploi est une priorité dans l'UE.

2.2.3. Le Comité estime que, pour des raisons qui tiennent notamment aussi au souci de préserver l'emploi, l'Union et les États membres doivent tout mettre en œuvre pour améliorer encore la productivité et la compétitivité de l'agriculture et encourager l'installation de jeunes agriculteurs ainsi que la création d'emplois qualifiés dans les secteurs en amont et en aval de l'agriculture et dans l'artisanat.

2.2.3.1. Le Comité estime que si l'on veut atteindre ces objectifs (amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture, encouragement à l'installation de jeunes agriculteurs et création d'emplois), il est nécessaire de prévoir à la fois des mesures qui permettent de promouvoir la création de coopératives nouvelles et des aides aux coopératives existantes, compte tenu du rôle décisif des coopératives agricoles dans l'activité économique en milieu rural et de la valeur ajoutée qu'elles apportent aux produits agricoles par la commercialisation directe sur les marchés, laquelle constitue la meilleure garantie pour les revenus agricoles et, partant, pour l'emploi et l'aménagement du territoire.

2.2.3.2. En outre, l'agriculture doit continuer à jouer un rôle d'entraînement dans l'économie rurale (en renforçant les liens avec l'amont et l'aval, ceux entre les emplois agricoles, artisanaux et industriels, ...). Selon le Comité, c'est ainsi que l'agriculture apportera sa contribution à la stabilisation de la population rurale dans l'Union à 15 pendant la prochaine décennie.

2.2.3.3. Le Comité est conscient de la situation différente dans lesquels se trouvent les PECO, confrontés à un sous-emploi important en agriculture. Il est extrêmement inquiet de la gestion du «volet social» de la modernisation de l'agriculture de ces pays. Il considère qu'il doit y avoir là une préoccupation majeure pour l'Union, pendant la phase de «préadhésion» comme après l'adhésion future de ces pays.

2.2.4. Par ailleurs, le Comité s'interroge sur la capacité du cadre budgétaire proposé par la Commission à consolider les politiques communes existantes à l'intérieur d'une UE élargie.

2.2.4.1. En matière de Fonds structurels et de politique de cohésion économique et sociale, l'augmentation des crédits proposée par la Commission peut sembler insuffisante, notamment au regard des énormes besoins financiers des pays candidats à l'élargissement pour restructurer et moderniser leurs économies, en particulier dans les secteurs agricole et agroalimentaire.

2.2.4.2. En matière de politique agricole, le Comité s'inquiète de la capacité de l'Union à atteindre l'objectif de «stabilisation» des revenus agricoles, à l'aide des mesures proposées par la Commission dans l'Agenda 2000. Le Comité déplore que la Commission n'ait pas procédé à une étude des répercussions éventuelles de ses propositions sur l'évolution des revenus agricoles, et parallèlement sur le développement structurel futur de l'agriculture, et des effets que peuvent en attendre les consommateurs, comme elle l'a fait pour l'évolution des marchés.

2.2.5. Enfin, le Comité se demande si la Commission a suffisamment mesuré l'impact du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) et à la monnaie unique sur l'économie européenne, lorsqu'elle a retenu comme hypothèse de travail une croissance moyenne de 2,5 % par an dans l'UE entre 2000 et 2006. Le Comité aimerait savoir dans quelle mesure les perspectives financières européennes, notamment pour le FEOGA-Garantie, seraient compromises si la croissance constatée était inférieure à 2,5 % (cf. 5.1). Le Comité attache également beaucoup d'importance à l'évolution du régime agrimonétaire dans le cadre de la troisième phase de l'UEM et examinera avec attention les propositions que la Commission doit faire en la matière.

2.2.6. Le Comité insiste pour que l'ensemble de ces points soit bien pris en compte dans la réflexion concernant l'avenir de la PAC. Le Comité estime indispensable que l'Union s'assure du consensus le plus large possible sur les orientations futures de la PAC à partir du débat sur l'Agenda 2000. D'une part, pour réformer la PAC. D'autre part, pour défendre les objectifs et les instruments politiques de la PAC lors des prochaines négociations commerciales internationales.

2.3. Pour le Comité, c'est l'identité agricole même de l'Union qui est en jeu; identité dont les pièces maîtresses sont la production de denrées alimentaires saines et de qualité (les productions typiques devant faire l'objet d'une attention particulière, eu égard à leur importance pour l'aménagement du territoire et l'emploi), le respect de l'environnement et un milieu rural vivant.

2.3.1. Le Comité considère que l'UE doit préserver sa vision multifonctionnelle de l'agriculture lorsqu'elle réformera la PAC. En Europe, l'agriculture n'a pas seulement pour vocation de produire des biens agricoles sains, de qualité, à usage alimentaire et non alimentaire. Elle joue également un rôle essentiel dans l'occupation et l'aménagement du territoire, c'est là une condition nécessaire au développement économique et social des zones rurales, ainsi qu'à la préservation des ressources naturelles et des paysages.

2.3.2. Dans ce contexte, la PAC est avant tout une politique de gestion des marchés agricoles et alimentaires. Mais ses implications sociales, environnementales et en termes d'occupation du territoire européen sont considérables. Et c'est justement la spécificité de la politique agricole européenne que de chercher à embrasser l'ensemble de ces domaines. Afin de conforter son identité sur la scène internationale, le Comité souhaite que l'UE demeure fidèle à cette approche de la PAC et mette en avant tout le travail effectué en Europe pour satisfaire les attentes des consommateurs et des citoyens à l'égard de l'agriculture.

2.3.3. Étant donné la complexité et la fragilité des équilibres qui sous-tendent la PAC, le Comité souhaite également que la réforme à venir soit globale. Elle doit prendre en compte tous les secteurs, et non simplement ceux pour lesquels la Commission fait des propositions dans l'Agenda 2000 (cf. 3.5).

2.3.4. C'est en s'appuyant sur la volonté de promouvoir cette agriculture multifonctionnelle dans l'Union, que le Comité formule toutes les observations et propositions du présent avis.

### 3. Observations par secteur de production

Les propositions de «l'Agenda 2000» doivent être analysées à l'aune des prévisions sur l'évolution des marchés agricoles à échéance des années 2000 à 2006 que la Commission européenne a présentées au Conseil de l'Agriculture des 21 et 22 avril 1997, dans son rapport «PAC 2000» (cf. annexe 2) (1).

#### 3.1. Céréales

3.1.1. La Commission propose de baisser de 20 % le prix d'intervention des céréales, en une seule étape à un niveau de 95,35 écus/t (dès l'an 2000), afin de consolider le marché intérieur et de participer à l'expansion attendue du marché mondial.

(1) SEC(97) 819 final.

3.1.1.1. La baisse de prix serait (partiellement) compensée par l'institution de l'aide spécifique à la superficie, non liée à la culture des 66 écus/t (2). À cet égard, la Commission propose de diminuer cette compensation si les prix de marché se maintenaient à un niveau plus élevé que «celui qui est actuellement prévu» (3). Le Comité aimerait toutefois connaître les prévisions de la Commission à ce sujet. Il souhaite également connaître son analyse de la situation inverse dans l'hypothèse où les prix de marché chutaient à un niveau inférieur à celui couvert par la compensation proposée (soit 95 écus/t).

3.1.2. Le Comité considère qu'à l'horizon 2006 l'OCM céréales devrait:

- permettre à l'UE d'exporter sur les marchés internationaux en limitant le recours aux restitutions;
- éviter autant que possible le recours au gel des terres;
- protéger les agriculteurs européens contre la volatilité des cours mondiaux.

3.1.3. Pour remplir ces trois conditions, le Comité considère qu'il ne sera pas nécessaire de baisser jusqu'à - 20 % le prix d'intervention des céréales. Le nouveau prix d'intervention se situerait trop largement en dessous du cours moyen des céréales constaté sur les marchés internationaux (environ 125 écus/t (4) pour le «red soft winter» sur la période 1991-1996). Les mécanismes actuels de l'OCM ne joueraient plus qu'en cas de forte chute des cours (l'intervention opérant alors comme «filet de sécurité»). Dans cette hypothèse, les agriculteurs et l'ensemble des opérateurs de la filière devraient apprendre à se protéger par eux-mêmes contre la volatilité des cours sur les marchés internationaux, sans la protection quotidienne de l'OCM.

3.1.4. Bien que les prix mondiaux des céréales doivent normalement, de l'avis de la Commission, être supérieurs aux prix d'intervention proposés, le Comité considère qu'il serait dangereux pour l'UE d'accepter la suppression totale des subventions à l'exportation pour les céréales lors des prochaines négociations à l'OMC. L'efficacité, en termes de compétitivité sur les marchés internationaux, de la baisse du prix d'intervention européen pourrait, en effet, être limitée par les fluctuations à la baisse de la devise de son principal concurrent, les États-Unis. Le Comité insiste donc sur l'importance pour l'UE de conserver une marge de manœuvre en matière de tonnages exportables avec restitutions et d'obtenir la globalisation des volumes autorisés pour l'ensemble des céréales (5).

(2) Le «manque à gagner» théorique de 12 écus/t pour les agriculteurs serait aisément rattrapé grâce aux gains de productivité et à la tendance actuelle à l'agrandissement des exploitations.

(3) «Agenda 2000», vol. I, p. 33.

(4) Chiffre tiré des données publiées par le Conseil international des céréales.

(5) L'Union ayant actuellement besoin de plus de restitutions pour exporter des céréales secondaires, comme l'orge, que pour exporter du blé.

3.1.5. Par ailleurs, la Commission propose la suppression des aides aux céréales à ensiler, et en particulier au maïs ensilage. Le Comité considère qu'il convient de mesurer pleinement les effets de cette suppression sur la compétitivité des productions bovines et sur l'ensemble de la filière maïs. Le Comité demande donc à la Commission de présenter une étude complète sur les implications de sa proposition concernant le maïs ensilage.

3.1.6. Enfin, le Comité se félicite de la proposition de la Commission en matière de gel des terres. Il espère que les perspectives porteuses sur les marchés internationaux permettront à l'UE de ne plus y recourir tout en soulignant qu'il convient de ne pas renoncer à la possibilité de pratiquer le gel des terres comme instrument de maîtrise de la production. Dans ce contexte, et étant donné les liens existants entre le développement de certains produits agro-industriels et le gel des terres, le Comité demande à la Commission de prévoir un programme spécifique en faveur des productions non alimentaires renouvelables et pour favoriser l'utilisation de la biomasse pour la production d'énergie et comme matière première à des fins industrielles, afin de contribuer à la préservation de l'emploi dans les zones rurales et à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

### 3.2. Oléagineux et protéagineux

3.2.1. En proposant l'instauration d'une aide spécifique à la superficie, non liée à la culture, de 66 écus/t, la Commission propose la réduction significative de fait des aides actuelles aux oléagineux et aux protéagineux (ces derniers bénéficieraient cependant d'une prime supplémentaire de 6,5 écus/t).

3.2.1.1. La Commission dit rechercher ainsi une simplification de la réglementation, une neutralité des aides dans les choix d'assolement des producteurs et un «verdissement» de l'aide au regard des «boîtes» de l'accord agricole de l'Uruguay Round.

3.2.1.2. Selon le Comité, cette proposition priverait cependant l'UE d'un instrument d'orientation des cultures: avec des coûts identiques à ceux des céréales, pour des rendements inférieurs, il deviendrait moins avantageux (à prime égale)<sup>(1)</sup> de produire des oléoprotéagineux que des céréales dans l'UE.

3.2.2. Si les propositions de la Commission sont appliquées en l'état, le Comité s'attend à un fort recul des surfaces européennes en oléagineux et en protéagineux alors que le taux d'approvisionnement de l'UE n'est que de 50 % en huiles végétales et de 20 % en tourteaux. Les propositions de la Commission remettraient ainsi en cause une orientation stratégique fondamentale de l'UE, décidée il y a 25 ans lors de l'embargo américain sur le soja: encourager la production d'oléagineux et de protéines végétales d'origine européenne. Le

Comité rappelle que certains gros producteurs internationaux d'oléagineux et de protéagineux (comme le Brésil et l'Argentine) imposent des taxes à l'exportation à leurs producteurs et rendent ainsi plus difficile l'approvisionnement du marché communautaire.

3.2.3. Les oléoprotéagineux étant déjà au prix mondial, il n'y a ni urgence, ni motif valable à procéder à la réforme radicale proposée par la Commission dans le secteur des oléoprotéagineux, en même temps que pour les céréales (à moins que les économies budgétaires ainsi réalisables sur les oléoprotéagineux constituent un objectif en soi). Les avantages qui en sont attendus (simplification, fin «de facto» de l'accord de Blair House) apparaissent sans commune mesure avec les conséquences prévisibles de cette réforme. Le Comité observe un paradoxe à vouloir s'affranchir de «Blair House» qui limite l'extension de la surface oléagineuse de l'UE, pour finalement parvenir à une diminution de celle-ci.

3.2.4. Le Comité estime que les productions d'oléagineux et protéagineux doivent continuer à faire l'objet d'une forte «discrimination positive» par rapport aux céréales entre 2000 et 2006, afin de ne pas compromettre l'avenir de toute une filière.

3.2.4.1. Pour ce faire, le Comité propose d'établir une aide complémentaire qui éviterait un transfert massif des oléagineux et protéagineux vers les céréales et permettrait, au contraire, de garantir un équilibre entre ces différentes productions (et donc un niveau d'autosuffisance en oléagineux et protéagineux). Cette aide complémentaire, qui pourrait prendre la forme soit d'une aide à l'assolement, soit d'une aide différente au bénéfice des productions déficitaires (dont les oléagineux et protéagineux), devrait être conçue de manière à ce que l'Union puisse être déchargée de la contrainte de Blair House et préparer ainsi l'adhésion des PECO dont le potentiel agronomique pour les oléagineux est très favorable. Les productions oléagineuses dans les PECO étant complémentaires de celles de l'Union, elles ne soulèvent aucune préoccupation concernant la concurrence entre les produits des PECO et ceux de l'Union.

### 3.3. Viande bovine

3.3.1. La Commission propose une baisse graduelle de «l'aide effective au marché»<sup>(2)</sup> de 30 %, ramenée de 2 780 écus/t à 1 950 écus/t, sur la période 2000 à 2002. Les aides annuelles octroyées par tête de bétail seraient graduellement augmentées (et passeraient à 245 écus pour les vaches allaitantes, 368 écus pour les taureaux, 232 écus pour les bœufs, une prime à la vache laitière de 70 écus étant instaurée) en guise de compensation.

<sup>(1)</sup> En effet, l'instauration de l'aide spécifique de 66 écus/t se traduira par un «manque à gagner» de 28 écus/t pour les producteurs d'oléagineux par rapport à la situation actuelle (soit 2,3 fois le «manque à gagner» subi par les céréales du fait de la compensation partielle).

<sup>(2)</sup> «Agenda 2000», vol. I, p. 34.

3.3.2. Comme l'explique la Commission elle-même, dans son rapport «PAC 2000»<sup>(1)</sup>, dans cette hypothèse, le prix de la viande bovine européenne (1 950 écus/t) se situerait en dessous du prix estimé de la viande bovine américaine en l'an 2000 (2 125 écus/t). Il demeurerait cependant au-dessus du prix attendu de la viande bovine en Australie (1 738 écus/t) et, a fortiori, en Argentine.

3.3.3. Le Comité estime que l'UE ne saurait donc, même en cas de forte baisse de son prix à l'intervention, compter prioritairement sur les exportations pour surmonter le fort déséquilibre attendu de son marché de la viande bovine à l'horizon 2006. Elle pourra tout au plus maintenir ses parts de marché à l'exportation et conquérir quelques marchés supplémentaires avec des viandes à forte valeur ajoutée.

3.3.4. Le Comité considère que la stratégie proposée de baisse des prix institutionnels européens sur les prix constatés sur les marchés mondiaux ne tient pas suffisamment compte du rôle spécifique que remplit l'élevage bovin en termes de qualité, de traçabilité, d'emplois, d'occupation de l'espace et de dynamisme économique de certaines zones rurales en Europe. Selon le Comité, l'UE doit se fixer pour objectif prioritaire de rendre son marché intérieur plus stable en termes d'offre et de prix (donc de stabilité pour le revenu des producteurs), tout en s'assurant le volant de production nécessaire pour conserver ses marchés traditionnels à l'exportation (Afrique du Nord, Proche-Orient et Russie par exemple).

3.3.5. Le Comité estime que l'UE devra donc effectuer un arbitrage difficile entre mesures de maîtrise quantitative de la production et baisse des prix institutionnels.

3.3.6. Selon le Comité, une certaine baisse du prix institutionnel est sans doute nécessaire pour combler l'écart compétitivité-prix entre les viandes rouges et les viandes blanches (porc, volailles) qui serait accru par une baisse des prix des céréales, et pour relancer la consommation de la viande bovine. Cette baisse pourrait être modulée en fonction des catégories de viande. Le Comité juge nécessaire que la Commission présente une analyse de l'impact d'une baisse des prix des céréales sur la viande bovine (ainsi que sur la viande ovine).

3.3.7. Par ailleurs, le Comité est opposé à la suppression de l'intervention qui serait remplacée par des aides au stockage privé. Cette proposition est extrêmement sensible étant donné les perspectives de déséquilibres à l'horizon 2000-2006 sur ces marchés (cf. annexe 2) dont la crise récente de l'encéphalopathie spongiforme bovine (EBS) a prouvé la fragilité.

3.3.8. Les propositions de la Commission doivent tenir compte des spécificités régionales

3.3.8.1. Le Comité demande que la réforme à venir de l'OCM viande bovine soit réalisée en tenant compte des spécificités régionales et des différents systèmes de production existant à travers l'UE.

3.3.8.2. Certaines régions européennes pratiquent en effet un élevage bovin plus extensif, notamment dans les régions d'élevage allaitant. Or, en cas de baisse des prix, dans le schéma actuellement proposé par la Commission, la hausse de compensation serait essentiellement ciblée sur la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), perçue principalement par les producteurs pratiquant un élevage plus intensif. Ce seraient donc, mécaniquement, les animaux maigres du troupeau allaitant européen ainsi que les génisses de reproduction et de boucherie qui subiraient de plein fouet la baisse des prix sans compensation spécifique, conduisant la production allaitante dans une impasse.

3.3.8.3. Le Comité souligne que certains États membres ont déjà demandé qu'il soit davantage tenu compte des surfaces ou d'autres critères comme base de compensation possible d'une nouvelle baisse du prix institutionnel de la viande bovine. Dès lors, le Comité demande à la Commission si elle a examiné plus précisément les retombées de l'introduction d'une prime à la surface fourragère et, si oui, pourquoi celles-ci ne sont pas présentées dans l'Agenda 2000.

#### 3.4. Lait

3.4.1. La Commission propose de prolonger le régime des quotas jusqu'en 2006. Afin de ne «pas donner aux producteurs de lait l'impression que le régime actuel avec ses rigidités intrinsèques, pourra être éternel», elle suggère d'introduire plus de «souplesse»<sup>(2)</sup> dans l'OCM. La Commission propose de baisser de 10 % le prix institutionnel du lait sur la période et d'introduire une nouvelle aide annuelle de 145 écus par vache laitière, en compensation de la baisse des prix (s'ajoutant à la nouvelle aide de 70 écus par vache laitière prévue dans le secteur bovin). La Commission estime que cette souplesse serait suffisante pour permettre à l'UE d'exporter tout en respectant ses engagements au GATT, sur la période 2000-2006.

3.4.2. Le Comité estime que la proposition de la Commission ne permet pas de tracer des perspectives claires pour ce secteur. Cette proposition ne permet:

- ni d'avoir une vision claire de l'avenir des quotas laitiers (en tenant compte des difficultés que soulève leur allocation entre les États membres);
- ni de relâcher la pression exercée par le prélèvement supplémentaire;

<sup>(1)</sup> SEC(97) 819 final.

<sup>(2)</sup> «Agenda 2000», vol. I, p. 36.

- ni une réelle et durable ouverture sur le marché mondial;
- ni de prendre en compte la situation des régions défavorisées.

3.4.2.1. Elle laisse donc les producteurs européens dans l'incertitude, ne résout pas véritablement les difficultés auxquelles se heurtent les opérateurs dans la filière et ne constitue pas un signal fort à l'égard des PECO quant aux contours de l'OCM à laquelle ils participeront à terme.

3.4.3. Le Comité demande à la Commission de faire une proposition plus ambitieuse. Cette nouvelle proposition doit viser à renforcer plus largement et durablement la compétitivité de ce secteur pour lui donner un meilleur accès aux marchés internationaux, tout en stabilisant le revenu des producteurs et en s'assurant qu'ils pourront continuer à produire du lait partout dans l'UE (et notamment dans les zones défavorisées et de montagne pour lesquelles la production laitière est si importante).

### 3.5. Produits méditerranéens

3.5.1. Le Comité regrette que l'avenir de ces productions (tabac, huile d'olive, riz, produits de l'horticulture, fruits et légumes et vin) ne fasse pas l'objet d'une véritable analyse dans l'«Agenda 2000». La Commission se contente de renvoyer à des rapports passés ou à des propositions de réforme à venir. Ce faisant, elle exclut environ 40 % de la production finale de l'Union de sa réflexion prospective pour la PAC. Le Comité demande à la Commission de compléter l'«Agenda 2000» par des propositions pour ces secteurs. Ceci est particulièrement nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2000 visant à améliorer l'environnement et le développement rural, étant donné l'importance de l'agriculture européenne en termes de préservation de l'environnement et des noyaux ruraux, et de création d'emplois.

3.5.2. Rappelant l'importance de ces productions pour l'UE, en termes d'emplois, de conservation des paysages et de culture, le Comité invite à se reporter aux différents avis qu'il a rendus à leur sujet, et notamment les avis sur l'avenir de la politique communautaire dans le secteur des fruits et légumes<sup>(1)</sup>, sur la réforme de l'OCM vitivinicole<sup>(2)</sup> et sur les différentes options possibles pour une réforme de l'OCM des olives et de l'huile d'olive<sup>(3)</sup>.

### 3.6. Productions des zones soumises à des conditions climatiques extrêmes

3.6.1. Le Comité pense notamment à la production dans les régions nordiques qui se caractérise par des désavantages climatiques tels que de courtes périodes de végétation et de pâturage, des hivers durs et le gel de la terre. Les grandes distances et le morcellement des

propriétés limitent les possibilités de l'ajustement structurel. Ces facteurs entraînent des coûts proportionnellement élevés par rapport au niveau de production. Les réductions proposées par la Commission auraient pour effet que les prix offerts sur les marchés ne couvriraient pas les coûts variables, ce qui diminuerait la motivation des producteurs.

3.6.2. Le Comité souligne l'importance de la production agricole en tant que pivot de l'économie rurale dans les pays nordiques de l'UE. La réduction des prix proposée mettrait en péril la préservation de cultures durables dans ces régions.

3.6.3. Le Comité demande des mesures adéquates afin de maintenir des incitations à la production appropriées dans les régions nordiques (comme dans les régions du sud connaissant des conditions climatiques extrêmes). Il faudrait en particulier, mettre en œuvre les propositions du Comité en tenant compte des spécificités régionales des différents secteurs de production.

## 4. Observations sur la stratégie de préparation aux négociations à l'OMC et à l'élargissement aux PECO

### 4.1. Préparation aux négociations à l'OMC

4.1.1. Un des objectifs des propositions de la Commission est d'alléger la contrainte GATT pesant sur l'UE (cf. annexe 3) et de préparer les prochaines négociations à l'OMC.

4.1.2. Le Comité souligne qu'il serait dans l'intérêt de l'Union européenne d'éviter de participer aux prochaines négociations à l'Organisation mondiale du commerce dans un esprit purement défensif. Il est également d'une importance déterminante pour l'évaluation des propositions du volet agricole de l'Agenda 2000 que l'Union donne à ses agriculteurs la garantie que les paiements directs prévus entre 2000 et 2006 ne seront pas remis en question à l'issue de ces négociations.

4.1.3. Par ailleurs le Comité appelle l'UE, qui représente déjà un des marchés les plus ouverts au monde, à ne pas renoncer à toute protection extérieure qui s'avérerait nécessaire et à s'assurer que ses normes sanitaires et de qualité seront bien respectées, lors des prochaines négociations à l'OMC. Le Comité rappelle l'enjeu considérable que représentent des sujets comme l'étiquetage des produits alimentaires, les organismes génétiquement modifiés (OGM) ou les hormones, par exemple, dans les négociations internationales à venir. Le Comité considère que l'UE doit promouvoir la reconnaissance de ses normes alimentaires et sanitaires à l'échelle internationale. Le Comité partage le point de vue de la Commission sur la nécessité d'introduire des normes environnementales et sociales à l'échelle mondiale et de tenir davantage compte des intérêts des consommateurs.

### 4.2. Préparation de l'élargissement aux PECO

4.2.1. Le présent avis s'en tient aux aspects agricoles de l'adhésion des PECO. La stratégie de l'UE à leur

<sup>(1)</sup> CES 94/95.

<sup>(2)</sup> JO C 110 du 2.5.1995.

<sup>(3)</sup> JO C 287 du 22.9.1997.

égard faisant l'objet de l'avis de caractère général du Comité sur l'«Agenda 2000»<sup>(1)</sup>.

4.2.2. L'élargissement aux PECO aura un impact limité sur la PAC entre 2000 et 2006.

4.2.3. L'analyse développée par la Commission dans l'«Agenda 2000» conforte en cela l'avis du Comité sur les «Implications pour la PAC de l'adhésion des PECO»<sup>(2)</sup>. Le redémarrage de l'agriculture de ces pays étant plus lent que ce que la Commission avait initialement prévu en 1995, leurs excédents de production possibles ne pèseront qu'à la marge sur ceux de l'UE 15 pendant la période visée par l'«Agenda 2000» (cf. annexe 4). Le Comité estime que des périodes de transition seront nécessaires avant une reprise pleine et entière de la PAC, plus pour les protéger de la concurrence des entreprises de l'UE 15 et leur permettre de restructurer leur agriculture que l'inverse. Le Comité considère donc que l'incidence budgétaire des premières adhésions sera minime pour le FEOGA-Garantie (entre 1,1 et 1,4 milliard d'écus/an selon la Commission, les PECO ne bénéficiant pas des paiements compensatoires puisque leurs prix devraient remonter après l'élargissement).

4.2.4. La stratégie préadhésion proposée par la Commission est adaptée.

4.2.5. Plus que d'un soutien par les prix ou d'aides directes au revenu des producteurs, le Comité considère que les PECO ont besoin de Fonds structurels pour restructurer leur appareil productif et moderniser leurs entreprises de transformation et leurs réseaux de commercialisation. La rénovation du programme *Phare* (centré sur la formation), la constitution d'une enveloppe d'aides «préadhésion» spécifiques à l'agriculture de 500 millions d'écus/an et le prélèvement sur les Fonds structurels d'une aide générale «préadhésion» d'1 milliard d'écus/an<sup>(3)</sup>, dès l'an 2000, constituent des propositions adaptées pour les préparer à l'adhésion à l'UE.

4.2.6. En revanche, le Comité s'interroge sur la part des Fonds structurels que la Commission souhaiterait voir alloués aux PECO qui deviendront États membres entre 2000 et 2006 (cf. 7.6.2). Les crédits proposés par la Commission peuvent sembler insuffisants au regard de l'importance des besoins financiers de ces pays.

4.2.7. La reprise de l'acquis communautaire est une question délicate.

4.2.8. Le Comité déduit de l'«Agenda 2000» que la Commission privilégie toujours l'optique du «big bang» (extension immédiate du marché unique aux PECO). Ceci suppose que les écarts de prix entre les PECO et l'UE 15 auront été comblés, les propositions de la Commission allant en ce sens. Toutefois, à l'horizon 2006, des écarts de prix demeureront probablement notamment dans les secteurs du sucre et du lait (éventuellement de la viande bovine). Cette situation potentielle soulève un certain nombre de questions. Les nouveaux adhérents bénéficieront-ils dans ce cas des mécanismes de l'intervention ? L'UE sera-t-elle obligée de déroger, pendant une phase transitoire, aux règles du marché unique ? Le Comité a déjà donné son point de vue à ce sujet dans l'avis précité. Il demande à la Commission de préciser les modalités des périodes transitoires entre l'adhésion et la reprise totale de l'acquis communautaire par les pays candidats à l'adhésion. Le Comité estime notamment que le débat sur le problème du lait devra avoir lieu dès que la Commission présentera ses propositions concrètes pour l'avenir de ce secteur.

4.2.9. Par ailleurs, le Comité insiste sur l'importance de l'aide à apporter aux PECO, tant à travers le programme Phare que les aides préadhésion proposées pour les préparer à la réalité communautaire, en particulier dans les domaines de la santé animale et végétale, ainsi que pour les aider à reprendre les directives d'harmonisation dans le domaine alimentaire. Le Comité invite la Commission à veiller particulièrement à l'utilisation des crédits communautaires en faveur des PECO dans ces domaines, de manière à ce qu'ils ne modifient pas les conditions de concurrence dans le secteur agroalimentaire européen.

4.2.10. Dans le secteur de la pêche, l'élargissement ne créera pas de difficultés pour l'UE.

4.2.11. Le Comité note que, selon la Commission, l'élargissement de l'UE aux PECO ne devrait pas «poser de graves problèmes» à la politique commune de la pêche (PCP). Il approuve l'attention particulière que la Commission souhaite voir apporter par l'UE à la modernisation de la flotte de pêche des pays candidats côtiers, ainsi qu'à la mise en place des structures administratives nécessaires à une bonne reprise de la PCP. Les PECO devront bénéficier dans ces domaines d'une aide technique au titre de la période de préadhésion, puis des interventions structurelles.

4.2.12. Le Comité estime que les coûts de l'intégration des agricultures est-européennes devraient être clairement identifiés dans le budget communautaire.

## 5. Observations sur les hypothèses budgétaires retenues par la Commission pour la PAC

5.1. La Commission propose le maintien du mode de calcul actuel de la ligne directrice agricole (LDA). Elle

(1) JO C 19 du 21.1.1998.

(2) JO C 75 du 10.3.1997, p. 4.

(3) La Commission proposant que les PECO bénéficient, au total, d'une enveloppe de 45 milliards d'écus au titre des Fonds structurels sur la période.



prend pour hypothèse un taux de croissance annuel du PNB communautaire de 2,5 % et un taux d'inflation de 2 % par an.

5.2. Pour le Comité, il est essentiel que le FEOGA-Garantie ait la capacité de financer la réforme proposée dans une UE élargie.

5.3. Selon la Commission, le coût de la réforme des OCM proposée pour l'UE 15 serait de l'ordre de 4,3 milliards d'euros en 2006. Le coût de l'intégration des premiers PECO serait au maximum de 4,5 milliards d'euros. Quant au surcoût pour le FEOGA-Garantie des «nouvelles mesures d'accompagnement de développement rural» et des mesures horizontales dans le secteur de la pêche, il est estimé par la Commission à environ 2 milliards d'euros/an. Soit au total, environ 10,8 milliards d'euros supplémentaires à financer sous la LDA en 2006.

5.4. Sur la base de ses projections, la Commission estime que la progression de la ligne directrice agricole (LDA), sur sa tendance actuelle, permettra de financer sans difficulté ce surcoût. Elle prévoit même une marge de manœuvre des dépenses agricoles par rapport à la LDA sur toute la période (4 milliards d'euros en 2006), permettant à l'UE «de faire face aux aléas du marché et de poursuivre la réforme de la PAC avant le terme des perspectives financières». Sous réserve de leur consistance, les chiffres fournis par la Commission<sup>(1)</sup>, invitent à l'«optimisme budgétaire». Le Comité aimerait toutefois savoir si des hypothèses pessimistes remettraient en cause la capacité de l'UE à respecter la LDA. Le Comité demande à la Commission de présenter une étude financière complète à ce sujet.

## 6. Observations concernant le plafonnement, la modulation et la conditionnalité des soutiens

6.1. En ce qui concerne le plafonnement, les différenciations et le conditionnement des aides, le Comité attend de la Commission des propositions concrètes afin de pouvoir évaluer ces propositions.

6.2. Le Comité ne souhaite pas prendre position tant qu'il ne disposera pas d'une proposition concrète de la Commission.

## 7. Observations sur les politiques structurelles, le développement rural et les services environnementaux

### 7.1. Politiques structurelles

7.1.1. Le Comité accueille favorablement les propositions de la Commission présentées dans le programme

<sup>(1)</sup> Pour la période allant de 2000 à 2006, la Commission présente des chiffres en prix constants 1997 pour toutes les lignes budgétaires sauf la LDA pour laquelle la Commission présente des données en prix courants.

«Agenda 2000», pour autant qu'elles se rapportent au renforcement de l'efficacité et à la débureaucratiation des politiques structurelles. Le développement rural doit rester également à l'avenir un objectif essentiel des interventions de tous les Fonds structurels.

7.1.2. Le Comité déplore que la Commission, dans ses propositions, se soit limitée à décrire les grands objectifs de la politique structurelle sans préciser les mesures qu'elle entend proposer. Il semble évident que l'objectif de base de la Commission est d'améliorer la compétitivité de l'agriculture communautaire. Le Comité estime donc qu'il est absolument nécessaire de disposer d'instruments permettant d'améliorer les structures de production, ainsi que la qualité des produits et leur commercialisation, tout en conciliant l'efficacité de la production et le respect de l'environnement et du bien-être des animaux. Les coopératives agricoles figurent souvent parmi les rares entreprises à maintenir leur présence dans de nombreuses régions productrices, car elles sont constituées d'agriculteurs et d'éleveurs. Cela fait des coopératives, de l'avis du Comité, l'instrument idéal pour véhiculer les politiques structurelles en vue de garantir la viabilité des exploitations et le développement des potentialités économiques, dans l'objectif de tirer parti des possibilités qui émergeront, et d'affronter, avec des garanties, les défis qui vont se présenter ces prochaines années.

7.1.3. Le Comité voit dans ces propositions un pas nécessaire, quoique insuffisant, vers la réduction des disparités régionales, le soutien aux régions en restructuration économique et le développement des ressources humaines dans toute l'Union, comme cela a déjà été dit par M. Santer, Président de la Commission, le 16 juillet 1997, dans son discours de présentation au Parlement européen de l'Agenda 2000.

7.1.4. En particulier, la réduction du nombre d'objectifs, qui vont passer de sept à trois, contribuera au renforcement souhaité de l'efficacité du soutien structurel européen, le Comité partant de l'hypothèse que l'aide dont ont bénéficié jusqu'à présent les régions rurales (au titre des objectifs 1, 5a, 5b et de l'initiative «Leader») se poursuivra à l'avenir au titre de l'objectif 1, de l'objectif 2 et de l'initiative «Leader».

7.1.5. Dans ce contexte, le Comité attire l'attention sur les lacunes du régime de préretraite des travailleurs agricoles, qui devrait être approfondi dans le cadre de la concentration prévue afin de limiter les problèmes généraux causés par la mutation structurelle qui se poursuit dans l'agriculture.

### 7.2. Budget du soutien structurel

7.2.1. Avec le budget prévu pour le soutien structurel (230 milliards d'euros pour la période 2000-2006 pour les 15 États membres actuels), la modulation géographique de l'allocation des moyens financiers permettra à l'avenir d'améliorer la contribution au soutien structurel des régions défavorisées, y compris les régions périphériques septentrionales.

### 7.3. Les régions éligibles à l'objectif 1 et à l'objectif 2

7.3.1. Le Comité salue particulièrement l'intention de la Commission de définir, en plus des critères actuels, un critère pour la désignation des régions avec un fort taux de chômage. Le Comité invite la Commission à proposer dès que possible une délimitation plus précise des régions qui seront à l'avenir éligibles aux objectifs 1 et 2. De même, il demande des explications concernant l'avenir des régimes spéciaux qui sont prévus pour les régions les plus septentrionales ayant une densité de population extrêmement faible.

7.3.1.1. Le Comité salue l'intention de la Commission de prévoir, pour les régions qui ne devraient plus à l'avenir bénéficier d'une aide structurelle, un régime transitoire qui tiendrait compte de la situation particulière de ces régions et permettrait de maintenir les résultats obtenus grâce aux aides structurelles accordées jusqu'ici.

7.3.1.2. Cependant, le Comité ne voit pas encore à l'heure actuelle quelle forme concrète ce régime transitoire pourrait prendre et invite expressément la Commission à désigner concrètement ces régions ainsi qu'à élaborer des propositions appropriées sur la base desquelles il serait possible de débattre de ce régime transitoire. Cette demande s'applique également aux régions ultrapériphériques de l'UE ainsi qu'aux régions à très faible densité de population, comme elles sont appelées dans l'«Agenda 2000».

7.3.2. Tout en prenant note avec satisfaction du fait que la Commission propose la poursuite de l'initiative communautaire «Leader», le Comité souligne la nécessité de faire en sorte que cette initiative soit dotée de ressources suffisantes et puisse être mise en œuvre dans toutes les zones rurales.

### 7.4. Les régions éligibles à l'objectif 3

7.4.1. Le Comité salue l'intention de la Commission de couvrir des régions pour le développement des ressources humaines également en dehors des objectifs 1 et 2, afin d'aider les États membres à adapter et à moderniser leurs systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

7.4.2. Le Comité offre à la Commission son aide et sa collaboration actives pour l'élaboration de mesures et de critères suffisants pour contribuer à moderniser les marchés du travail en accord avec les plans pour l'emploi prévus et le nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam. Le Comité souligne en particulier que ses compétences, ses travaux et sa représentativité en milieu rural lui permettront de contribuer à élaborer avec efficacité et à long terme les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi dans les domaines suivants: «accompagnement des changements économiques et sociaux», «systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie», «politiques actives de lutte contre le chômage» et «lutte contre l'exclusion sociale». Comme le Comité l'a mentionné précédemment, il attend de la Commission qu'elle engage très vite des initiatives visant à progresser vers ces objectifs.

### 7.5. Le Fonds de cohésion

7.5.1. Le Comité salue le fait que le Fonds de cohésion bénéficiera encore à l'avenir aux États membres dont les niveaux de développement économique et d'équipement sont particulièrement faibles, dans le respect des articles 104 C et 130 D du Traité.

### 7.6. Soutien structurel à l'élargissement

7.6.1. Le Comité soutient la Commission lorsque celle-ci estime que les États avec lesquels des négociations d'adhésion ont été engagées doivent bénéficier d'une aide structurelle, et il demande que les Fonds reçoivent les moyens financiers nécessaires pour accorder cette aide importante de solidarité.

7.6.2. Le Comité sait parfaitement quel est le budget essentiel des divers instruments. C'est précisément la raison pour laquelle il se demande si les dotations prévues (38 milliards d'écus provenant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion pour la période 2000-2006 plus 7 milliards d'aide préadhésion) sont suffisantes pour faire face efficacement aux problèmes structurels qui se posent dans les futurs États membres.

7.6.3. Le Comité demande à la Commission de quelle manière ces montants budgétaires ont été calculés et à quels problèmes concrets il conviendrait de s'attaquer en priorité.

7.6.4. Le Comité s'interroge en particulier sur le montant des moyens financiers à débloquer pour les adaptations nécessaires dans le cadre de la politique des structures agricoles et du volet social de la politique agricole pour la période 2000-2006, ainsi que sur les projets auxquels ces moyens devraient bénéficier.

### 7.7. Simplification et objectif de renforcement de l'efficacité

7.7.1. Le Comité salue tous les efforts de la Commission en vue d'arriver à une simplification et un renforcement de l'efficacité des actions des politiques structurelles.

7.7.2. Mais il demande à la Commission quel effet de simplification et de renforcement de l'efficacité peut véritablement être espéré d'une limitation à un seul programme par région. Cette question se pose en particulier si l'on considère le fait que diverses actions, cofinancées en partie par les programmes prévus du FEOGA — section Garantie, devront certainement, comme auparavant, être menées conjointement dans une région.

7.7.3. Le Comité salue l'intention de la Commission d'accorder une plus grande liberté d'action aux comités de suivi et y voit un progrès important pour le renforcement de l'efficacité du soutien structurel.

7.7.4. Le Comité doute que les crédits nécessaires soient disponibles sur le cofinancement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) — section Garantie des programmes de développement rural dans le cadre des politiques structurelles (régions

éligibles aux objectifs 1 et 2), tel qu'il est proposé par la Commission.

7.7.5. En revanche, le Comité soutient la Commission dans son intention de concentrer globalement les lignes budgétaires (en particulier Feder, FSE, IFOP, FEOGA) sur les mesures d'aide structurelle et de les consacrer en totalité à de nouvelles mesures ciblées.

#### 7.8. Développement rural

7.8.1. Le Comité se rallie à l'opinion de la Commission selon laquelle les changements qui résulteront de l'évolution du marché, de la politique de marché et des règles commerciales placeront surtout les économies locales des régions rurales devant de nouveaux défis. Ces changements ne pourront que renforcer les graves problèmes de développement économique qui existent déjà et exigent donc une attention soutenue de la part des institutions et organisations européennes.

7.8.2. Une concentration, telle que l'«Agenda 2000» la décrit, de la politique de la Commission dans le domaine du développement rural sur des mesures environnementales ciblées, ne semble cependant pas suffisante au Comité pour trouver des solutions durables aux multiples problèmes des zones rurales. Cette constatation ne va pas à l'encontre des déclarations de la Commission, mais doit au contraire l'inciter à faire porter son intérêt sur une nouvelle politique efficace en faveur d'un développement rural soutenu, fondée sur des projets économiques réellement structurants.

7.8.3. Le Comité estime opportun d'envisager que le développement des zones rurales, qui figure dans le chapitre «politique structurelle», soit érigé en domaine d'action distinct, pour lequel tous les Fonds structurels pourraient être mobilisés.

7.8.4. Le Comité souligne la nécessité que le développement rural intègre expressément le soutien au secteur de la transformation agro-industrielle et agro-alimentaire, et ce non seulement par des actions d'amélioration technologique, mais aussi, notamment, par des actions visant à favoriser la recherche et le développement (R&D), la qualité, la formation spécifique, la commercialisation, etc.

7.8.5. Le Comité insiste sur le fait que les organisations agricoles au sein de l'Union européenne possèdent une expérience diversifiée en matière de développement rural, expérience dont elles se servent en grande partie dans le cadre de programmes européens (*Leader, Adapt*)

auxquels elles participent en collaboration avec les instances européennes.

7.8.6. Il semble donc judicieux de mieux exploiter les programmes existants et d'examiner leur efficacité et le choix de leurs objectifs.

#### 7.9. La faiblesse des crédits affectés au «développement rural» suscite des interrogations

7.9.1. La Commission estime à 2 milliards d'écus en 2006 le coût pour le FEOGA-Garantie des «nouvelles mesures d'accompagnement de développement rural» et des mesures horizontales dans le secteur de la pêche (IFOP). Or les actions correspondant à ces mesures (objectifs 5a et 5b, IFOP, actions de développement rural au titre de l'objectif 1) sont budgétées pour plus de 3 milliards d'écus dans l'avant-projet de budget pour 1998. Le Comité en déduit que la Commission projette un soutien de l'UE moindre pour le développement rural directement lié aux activités des agriculteurs (et à la pêche) à l'horizon 2006. N'est-ce pas contradictoire avec l'orientation globale de la réforme proposée ? Le Comité demande à la Commission de s'expliquer de façon plus précise à ce sujet.

#### 7.10. Services environnementaux

7.10.1. Le Comité partage les conclusions de la Commission selon lesquelles «une importance accrue sera accordée aux instruments agro-environnementaux destinés à contribuer au développement durable des zones rurales et à répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques»<sup>(1)</sup>.

7.10.2. Le Comité accueille favorablement le fait que «des mesures agro-environnementales ciblées devraient être renforcées et encouragées grâce à des moyens budgétaires accrus et, si nécessaire, grâce à des taux de cofinancement plus élevés»<sup>(1)</sup>.

7.10.3. Le Comité est d'accord sur les points essentiels fixés par la Commission, qui cite dans ce contexte les services (...) demandant un effort supplémentaire de la part des exploitants agricoles, tels que l'agriculture biologique, la préservation des habitats semi-naturels, (...) le maintien des élevages de montagne<sup>(2)</sup>.

7.10.4. Les mesures prises en matière d'environnement devraient être mieux intégrées dans les organisations communes de marché.

<sup>(1)</sup> «Agenda 2000», vol. I, p. 38.

<sup>(2)</sup> «Agenda 2000», vol. I, p. 39.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

## ANNEXE I

## à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins le quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Après le paragraphe 3.4.3, en ajouter un nouveau, numéroté 3.4 bis et libellé comme suit:

«3.4 bis Sucre

Le régime sucrier n'a pas fait l'objet de réformes depuis 1968. Or, la Commission affirme que d'ici 2005, les surplus de l'UE auront crû jusqu'à 3,5 millions de tonnes, auxquels s'ajouteront 750 000 tonnes en provenance des pays participant à l'Accord de libre échange centre-européen.

La Commission n'assortit cependant cette assertion d'aucune suggestion d'action, alors que le prix payé pour le sucre est déjà tout à fait disproportionné par rapport à celui versé pour les productions soumises à la concurrence et que l'écart ne fera que se creuser, si l'on considère les propositions formulées pour ces spéculations.

Il convient donc que le secteur sucrier soit lui aussi réformé, comme le paragraphe 2.3.3 s'accorde à le reconnaître. Le Comité appelle donc la Commission à compléter l'Agenda 2000 en proposant pour ce secteur des mesures d'autant plus nécessaires que les coûts afférents sont en très grande partie supportés par le consommateur, via des prix plus élevés.»

*Exposé des motifs*

Le régime sucrier devient de plus en plus onéreux, à mesure que se creuse le fossé entre le prix des betteraves et celui des productions qui ont été réformées. À plusieurs reprises, la Commission en a différé la réforme, sans doute parce qu'il ne pèse que faiblement sur le budget communautaire (essentiellement sous la forme de subventions aux pays ACP et aux départements français d'outre-mer). Le gros de ces dépenses est en effet mis à charge du consommateur, par le truchement des prix qu'il paie.

Le Comité, qui s'enorgueillit souvent de veiller aux intérêts des consommateurs, manquerait à ses obligations en s'abstenant de prôner la réforme de ce régime.

*Résultat du vote*

Voix pour: 35, voix contre: 71, abstentions: 6.

**Paragraphe 6.1 et 6.2**

Remplacer par le texte suivant:

«Le Comité attend de la Commission qu'elle émette au plus vite des propositions relatives à un plafonnement individuel englobant les remboursements directs, les autres décisions ayant une influence sur les revenus de chaque agriculteur ainsi que les critères de différenciation en vue d'atteindre une répartition équitable de l'aide à l'agriculture entre les producteurs et entre les régions.»

*Exposé des motifs*

Lorsque les ressources diminuent, il est nécessaire que l'aide à l'agriculture aille en premier lieu à ceux qui en ont le plus besoin et qu'elle ne contribue pas à l'enrichissement injuste de quelques-uns.

*Résultat du vote*

Voix pour: 30, voix contre: 65, abstentions: 17.

## ANNEXE II

## Perspectives des marchés agricoles à l'horizon 2005, pour l'UE à 15 et les 10 PECO, selon la Commission européenne (rapport «PAC 2000»)

— Bilan céréales (*millions de tonnes*)

	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2005/ 2006
Production	172,2	174,5	200,7	201,2	192,4	195,4	198,4	201,4	213,2
Consommation	158,9	164,9	169,6	171,1	171,8	172,4	173,0	174,0	177,9
Importations	5,5	7,0	3,9	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Exportations	27,4	19,6	31,2	31,7	29,9	28,1	26,4	26,4	26,4
Stock initial	34,3	26,0	23,0	26,8	29,7	25,3	25,1	29,2	65,4
Stock final	26,0	23,0	26,8	29,7	25,3	25,1	29,7	35,2	79,3
dont intervention	9,7	2,7	5,2	10,7	6,9	4,4	8,4	14,3	58,0

Source: Commission européenne.

— Bilan gros bovins + veaux (*millions de tonnes*)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2005
Production	8,0	8,0	7,9	7,6	7,2	7,3	7,6	7,7
Consommation	7,5	6,9	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3	7,2
En kg/habitant/an	20,1	18,6	18,9	19,1	19,3	19,3	19,4	18,9
Import	0,37	0,36	0,38	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Export	1,00	0,96	0,91	0,83	0,77	0,70	0,67	0,67
Stock	0,02	0,43	0,73	0,59	0,29	0,04	0,04	1,50

La production correspond aux abattages (production indigène brute + solde des animaux vivants). En conséquence, les importations et les exportations ne concernent que les échanges de viande.

Source: Commission européenne.

— Bilan secteur laitier (*milliers de tonnes*)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2005
Lait entier <sup>(1)</sup>	9 448	9 348	8 791	8 843	8 881	8 903	9 024	9 430
Fromages <sup>(2)</sup>	115	121	121	121	121	121	121	121
Beurre <sup>(2)</sup>	85	107	68	39	18	7	0	0
Lait en poudre écrémé <sup>(2)</sup>	14	125	113	115	134	170	213	197

Source: Commission européenne.

<sup>(1)</sup> Surplus disponible.

<sup>(2)</sup> Stock final.

— Bilan des 10 PECO (milliers de tonnes)

	1994	2002	2005
Céréales	- 107	- 3 184	- 1 078
Oléagineux	288	1 225	869
Lait	1 255	1 058	2 006
Viande bovine	- 82	70	435

Source: Commission européenne.

### ANNEXE III

Calendrier par produit des engagements de l'Union européenne à quinze en matière d'exportations <sup>(1)</sup>

(Engagements en volume)

Produits	Niveau de référence 1986-1990 <sup>(3)</sup>	Plafond annuel d'exportations subventionnées <sup>(2)</sup> (en milliers de tonnes)					
		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Blé et farine de blé	18 276,0	20 408,1	19 212,7	18 020,7	16 825,4	15 630,0	14 438,0
Céréales fourragères	13 725,6	13 690,2	13 120,6	12 551,5	11 981,9	11 412,3	10 843,2
Riz	168,9	163,0	157,1	151,3	145,3	139,3	133,4
Colza	131,4	126,8	122,2	117,6	113,0	108,4	105,8
Huile d'olive	145,6	140,5	135,4	130,3	125,2	120,1	115,0
Sucre	1 612,0	1 555,6	1 499,2	1 442,7	1 386,3	1 329,9	1 273,5
Beurre et butteroil	505,5	487,8	470,1	452,4	434,7	417,0	399,3
Poudre de lait écrémé	344,9	355,0	322,5	310,0	297,5	285,0	272,5
Fromage	406,7	426,5	405,4	384,4	363,3	342,3	321,3
Autres produits laitiers	1 212,8	1 185,4	1 140,0	1 094,5	1 049,0	1 003,6	958,1
Viande bovine	1 040,1	1 137,0	1 073,9	1 010,9	947,8	884,6	821,7
Viande porcine	561,4	541,8	522,1	502,5	482,8	463,2	443,5
Viande de volaille	362,0	434,5	404,7	375,1	345,4	315,6	286,0
Œufs	125,0	126,1	120,6	115,2	109,7	104,2	98,5
Vin (milliers d'hl)	2 917,4	2 851,4	2 742,1	2 632,8	2 523,4	2 414,1	2 304,7
Fruits et légumes frais	653,7	92,3	886,9	853,6	820,7	786,8	753,4
Fruits et légumes transformés	181,4	175,1	168,7	162,4	156,0	149,7	143,3
Tabac brut	140,5	190,0	174,1	158,3	142,5	126,6	110,8
Alcool (milliers d'hl)	1 452,4	1 401,6	1 350,7	1 299,9	1 249,1	1 198,2	1 147,4
Autres produits	—	—	—	—	—	—	—

Source: d'après «listes» déposées par l'UE le 28 février 1996 auprès de l'OMC.

<sup>(1)</sup> Hors aide alimentaire.

<sup>(2)</sup> Les engagements en volume sont applicables par période de douze mois commençant le 1<sup>er</sup> juillet et finissant le 30 juin. Font exception le riz et le vin (1<sup>er</sup> septembre-30 août), l'huile d'olive (1<sup>er</sup> novembre-30 octobre) et le sucre (1<sup>er</sup> octobre-30 septembre).

<sup>(3)</sup> Le résultat en l'an 2000 est toujours égal à <sup>(3)</sup> - 21 %.

## ANNEXE IV

## Perspectives financières pour 2000-2006

— Évolution des dépenses agricoles (prix courants)

Milliards d'écus	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ligne directrice (prix courants) <sup>(1)</sup>	45,0	46,7	48,5	50,6	52,5	54,7	56,9	59,2
Dépenses agricoles (prix courants)		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
Communauté à Quinze								
PAC réformée	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Nouvelles mesures d'accompagnement rural et mesures horizontales dans le domaine de la pêche		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Nouveaux États membres								
PAC (mesures de marché)		0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Mesures spécifiques d'accompagnement rural		0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Aide préadhésion <sup>(2)</sup>		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Marge		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

Source: Commission européenne, «Agenda 2000».

<sup>(1)</sup> Hypothèse d'un déflateur de 2 % par an de 1999 à 2006.<sup>(2)</sup> 500 millions à prix courants de 1997.

— Évolution des dépenses au titre des actions structurelles (prix 1997)

Milliards d'écus	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communauté à Quinze								
Fonds structurels	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fonds de cohésion	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nouveaux États membres <sup>(1)</sup>		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Aide préadhésion		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

Source: Commission européenne.

<sup>(1)</sup> Y compris la participation au Fonds de cohésion.

**Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission «Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne»»**

(98/C 73/22)

Le 18 mars 1997, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social, en vertu de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, sur la Communication de la Commission susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, qui était chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 1997 (rapporteur: Mlle Maddocks; corapporteur: M. Chevalier).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 76 voix pour, 38 voix contre et 9 abstentions.

## 1. Introduction

### 1.1. *Concurrence internationale?*

Protection sociale et compétitivité peuvent se renforcer mutuellement. L'une ne devrait pas saper l'autre, que ce soit dans le cadre du marché intérieur ou dans celui de l'organisation du commerce mondial. Ensemble, et étayées par la solidarité, l'esprit d'entreprise et l'intégration, elles peuvent constituer une base solide et durable permettant, avec la politique macroéconomique, de promouvoir la croissance et l'emploi.

Les dépenses de protection sociale représentent 28 % du PIB total de l'Union européenne. Aux États-Unis, les dépenses nettes en ce domaine s'élèvent à 27 % du PIB. «Si l'on tient compte des dépenses privées aussi bien que publiques, le volume global des dépenses des ménages pour la protection sociale, les soins de santé et les retraites atteint, pour reprendre les termes de la Commission, «des niveaux relativement similaires dans différents pays développés et industrialisés»<sup>(1)</sup>. La communication affirme clairement qu'«il est important de réaliser que ce n'est pas la concurrence de pays tiers qui rend nécessaire la réforme des systèmes de protection sociale»<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(97) 102 final, point 1.2, 2<sup>e</sup> paragraphe. Les données disponibles concernant les dépenses publiques et privées de protection sociale en Suède et aux États-Unis exprimées en pourcentage des dépenses des ménages montrent qu'en 1990, les ménages suédois ont dépensé 4,4 % de leur revenu en services du secteur privé de la santé, de l'enseignement, des régimes de retraite et des garderies, et ont payé en impôts 36,8 % de leur revenu, ce qui représente un total de 41,2 %. Leurs homologues américains ont dépensé 29,2 % de leur revenu en services du secteur privé de la santé, de l'enseignement, des régimes de retraite et des garderies, et ont payé en impôts 10,4 % de leur revenu, ce qui représente un total de 39,6 %. Voir Gösta Esping-Andersen, «The Double Problem of Coordination in Contemporary Welfare States» (le double problème de coordination dans les États-providence contemporains), communication élaborée pour la «Conference on Social Policy and Economic Performance» (conférence sur la politique sociale et les résultats économiques), Amsterdam, 23-25 janvier 1997.

<sup>(2)</sup> COM(97) 102 final, point 1.2, 3<sup>e</sup> paragraphe. Dans le rapport de la Commission sur l'Europe en tant qu'entité économique, CSE(96) 8 final du 4 janvier 1996, il est dit à la page 8 de la version anglaise du document que les exportations de biens dans les pays tiers représentent 8 % du PIB de l'Union européenne, niveau qui est resté égal pendant deux décennies, et que cela signifie que la production européenne répond à 92 % de la demande, tandis que les importations de pays tiers répondent à 8 % de la demande.

### 1.2. *Tendances actuelles?*

Les dépenses de protection sociale de l'Union européenne ont augmenté dans les années 1980 et les années 1990 à un rythme plus lent par rapport au PIB que ce ne fut le cas dans les années 1970. Les augmentations par rapport au PIB ont eu lieu principalement pendant les récessions économiques, alors que le PIB évoluait lentement ou n'évoluait pas du tout. Certains États membres ont également augmenté leurs dépenses en ce domaine afin de faire progresser leurs systèmes de protection sociale vers les niveaux des États les plus développés de l'Union<sup>(3)</sup>. Prises dans leur ensemble, les dépenses de protection sociale de l'Union européenne ont été relativement stables, sauf pendant les cycles de mauvais résultats économiques. La Commission conclut qu'«il y a peu de signe d'une accélération sous-jacente de la croissance des dépenses de protection sociale»<sup>(4)</sup>. En même temps, c'est aux dépenses de protection sociale de l'Union européenne que l'on attribue le mérite du maintien de la cohésion et de la stabilité sociales dans des périodes de chocs macroéconomiques, de mutations industrielles, et de restructurations de première importance.

### 1.3. *Viabilité de la protection sociale de l'Union européenne pour l'avenir?*

1.3.1. Afin de préserver leur système de protection sociale, tout en tenant compte des évolutions démographiques et économiques, de nombreux États membres cherchent à adapter leurs systèmes de protection sociale dans la décennie qui vient, en fonction de leurs données propres et de leur culture. Toutefois, ces adaptations doivent être le résultat d'une coopération dans le cadre de l'Union européenne.

1.3.2. La communication de la Commission considère que les vraies raisons qui rendent la réforme indispensable sont des «raisons internes». Deux problèmes importants sont mis en lumière: «déficits publics importants et échec de l'intégration sociale»<sup>(5)</sup>.

1.3.2.1. L'on peut faire valoir que le premier problème n'est pas posé par, mais exerce sans nul doute un effet sur, la protection sociale. Le chômage massif et les

<sup>(3)</sup> «La protection sociale en Europe — 1995», doc. COM(95) 457 final — Chapitre 3, p. 59.

<sup>(4)</sup> COM(95) 457 final, op. cit., résumé et conclusions, page 13, premier paragraphe.

<sup>(5)</sup> COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 1.2, dernier paragraphe.



transferts correspondants qui servent à financer la compensation de la perte de revenu pour les chômeurs sont des problèmes liés principalement aux ralentissements de l'économie et à la performance du marché du travail. De même, la «bombe à retardement» démographique et la peur de devoir affronter dans un proche avenir un rapport de dépendance insoutenable entre le nombre de personnes retraitées bénéficiant de prestations de vieillesse et le nombre de personnes actives, peuvent également être considérées comme un problème majeur de répartition, davantage lié au taux de remplacement sur le marché du travail qu'à tout échec intrinsèque de la protection sociale. En même temps, l'on peut également faire valoir que les adaptations économiques et les adaptations du marché du travail qui sont jugées nécessaires peuvent être appuyées et soutenues par certaines adaptations de nos systèmes de protection sociale. La clef du progrès pour ces deux questions semblerait être à chercher autour des notions jumelles de flexibilité et de sécurité, en tenant compte du fait que la «nature du travail» est «en mutation» et en tenant compte aussi de l'importance qu'il y a à coordonner les politiques économiques et structurelles comme cela est dit dans la déclaration du Sommet de Dublin sur l'emploi et décrit dans le rapport de la Commission sur l'Europe en tant qu'entité économique.

1.3.2.2. Le deuxième problème, à savoir l'«échec de l'intégration sociale», est un problème qui est plus intrinsèque à la protection sociale dans l'Union européenne, en particulier par rapport au chômage massif et à l'exclusion sociale dont il s'accompagne; l'on estime les coûts économiques et sociaux de ce problème à des montants énormes. Il est généralement admis qu'un déplacement majeur est nécessaire, déplacement permettant de passer de systèmes (passifs) de protection sociale orientés vers le maintien des revenus à des systèmes (actifs) qui favorisent l'emploi.

1.3.3. Deux défis supplémentaires et importants sont mis en lumière dans la communication de la Commission: «adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes» et «améliorer la protection sociale des personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union». Le Comité a approuvé toutes les propositions importantes dans ces domaines<sup>(1)</sup>.

## 2. Propositions spécifiques?

### 2.1. *La protection sociale en tant que facteur productif*

2.1.1. Le Comité a constamment soutenu le point de vue selon lequel la protection sociale peut contribuer à stimuler et à renforcer de bons résultats économiques et à attirer l'attention sur les effets bénéfiques d'une approche intégrée et coordonnée entre les politiques sociale et économique, tant au niveau européen que national<sup>(2)</sup>. Comme le fait également observer la Commission dans sa communication, «les États membres dotés d'un filet

de sécurité efficace font souvent mieux, en termes de revenu par habitant ou de balance extérieure, que les autres»<sup>(3)</sup>. La spirale négative et descendante des mauvais résultats économiques qui se traduit en réductions des dépenses de protection sociale et donc en une baisse de la consommation et en une diminution de la demande, peut être inversée pour devenir une démarche intégrée et positive, axée sur la transformation des dépenses passives en dépenses actives, génératrices d'emplois, de services et de croissance. Comme le fait observer le Livre blanc du président Delors, cela exigerait «la restructuration des régimes nationaux d'aide au revenu de façon à permettre un cumul de revenus du travail et de revenus de sécurité sociale par la mise au point de systèmes intégrés d'imposition et d'aide au revenu avec les sauvegardes appropriées»<sup>(4)</sup>. À cet égard, au nombre des nouvelles études concernant les liens entre les politiques sociales et économiques que va déployer la Commission, celle-ci pourrait entreprendre de réaliser des études en vue de définir des indicateurs comparables, d'une part, du potentiel d'emploi existant dans le secteur des soins et, d'autre part, de la capacité de la protection sociale au plan de la prévention. Dans ce contexte, une étude récente met en lumière les coûts de l'absence d'un modèle social développé<sup>(5)</sup>. Enfin, fait remarquer la Commission, «l'une des questions cruciales (...) est celle de l'équilibre à trouver entre les obligations imposées et les opportunités»<sup>(6)</sup>. La Commission fait justement remarquer que «l'urgente consolidation fiscale ... ne s'oppose pas au maintien d'un haut niveau de protection sociale, pas plus qu'elle ne conduit à démanteler l'exercice des solidarités. Au contraire, elle renforce la solidarité entre générations, en ce sens qu'elle allège le fardeau qui pèsera sur les générations futures»<sup>(7)</sup>. Sachant que la Commission soumettra aux États membres une étude sur la question, le Comité souhaiterait être associé à ce débat.

### 2.2. *Rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi*

2.2.1. Les évolutions intervenues sur le marché du travail, telles que les taux croissants d'activité rémunérée chez les femmes et le fait que se répandent des formes flexibles de travail, en conjonction avec l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail et de régimes flexibles en matière de congés applicables pendant toute la durée de la vie professionnelle, transforment le monde du travail dans le sens d'une plus grande diversité de comportements individualisés vis-à-vis du travail<sup>(8)</sup>. La

<sup>(1)</sup> COM(97) 102 final, op. cit., synthèse, points 4 et 5.

<sup>(2)</sup> Avis du CES sur la «Politique sociale et performance économique» — JO C 287 du 22.9.1997, points 2.3 et 3.

<sup>(3)</sup> COM(97) 102 final, point 1.2, dernier paragraphe.

<sup>(4)</sup> Livre blanc «Croissance, compétitivité, emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle», doc. COM(93) 700 final, point 8.8, paragraphe c), 3<sup>e</sup> alinéa.

<sup>(5)</sup> «German unemployment and the European Social Model» (Le chômage en Allemagne et le modèle social européen), services de la Commission.

<sup>(6)</sup> COM(97) 102 final, point 2.1, 2<sup>e</sup> paragraphe.

<sup>(7)</sup> COM(97) 102 final, point 1.2, 4<sup>e</sup> paragraphe.

<sup>(8)</sup> Livre vert «Partenariat pour une nouvelle organisation du travail», COM(97) 128 final, p. 11.

protection sociale peut appuyer de telles évolutions en facilitant les différentes formes de transitions du marché du travail. Divers avis du Comité ont soutenu le point de vue selon lequel il faut prendre en compte ces nouvelles évolutions dans l'organisation de la protection sociale<sup>(1)</sup>. La déclaration de Dublin sur l'emploi a aussi invité à «développer des systèmes de protection sociale capables de s'adapter aux nouveaux modèles de travail et d'offrir une protection sociale appropriée aux personnes engagées dans le cadre de tels modèles».

2.2.2. Les domaines potentiels de croissance qui permettraient un tel renversement au bénéfice d'une protection sociale plus favorable à l'emploi se trouvent principalement dans les secteurs où il est possible d'entretenir des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Par exemple, les activités de prise en charge, les transports, l'énergie et l'environnement sont autant de secteurs où des investissements, par l'utilisation de mécanismes d'aide au revenu hors rémunérations, s'accompagnant de sauvegardes appropriées, pourraient permettre de répondre de façon plus économiquement viable à d'autres impératifs pressants (tels que ceux qui concernent les personnes âgées), ce qui pourrait se révéler bénéfique pour la croissance et pour l'emploi. L'appartenance de ces programmes au secteur public leur confère une importance considérable et, en conséquence, le Livre blanc du Président Delors propose logiquement d'exploiter au maximum leur potentiel de création d'emplois en les faisant gérer par une «administration unique»<sup>(2)</sup>. La participation des partenaires sociaux, de l'économie sociale, des ONG qualifiées et des collectivités territoriales à un cadre de cette nature pourrait également aider à promouvoir des programmes concrets, et à assurer des sauvegardes appropriées et des incitations positives en vue de faciliter le passage de l'état d'assisté à celui de travailleur. Nombre de bénéficiaires de longue durée d'une aide sociale ont fini par être enfermés dans leur situation et en sortent de plus en plus difficilement. Une campagne positive visant à améliorer les situations individuelles et à ajuster (de façon non préjudiciable) le rapport entre fiscalité et allocations pourrait contribuer à résoudre ce problème. De telles incitations pourraient consister notamment en un relèvement du plafond de revenu pour ce qui est du droit à percevoir des indemnités.

2.2.3. Des partenariats publics/privés du même type, fondés en partie sur l'expérience professionnelle et en partie sur l'aide au revenu, et soumis à la procédure des conventions collectives, pourraient être envisagés en vue de former et de reconverter les personnes sans emploi qui voudraient se qualifier, se requalifier et entrer ou faire leur retour sur le marché du travail. Il est important de mettre en œuvre des efforts visant à assurer des transitions souples entre l'école, la formation et l'emploi. Là encore, la participation des partenaires sociaux à la négociation du cadre de tels programmes de formation cumulés avec une aide au revenu pourrait garantir l'existence de programmes fondés sur des incitations, par opposition à des programmes obligatoires de «travail assisté», et ce avec les sauvegardes appropriées contre le

risque de substitution d'emplois par utilisation d'une main-d'œuvre subventionnée à bas prix. Une vigilance particulière est nécessaire pour garantir que de tels programmes soient conçus et fondés sur des critères amenant effectivement à l'emploi. Ainsi que le Comité le soulignait antérieurement, «l'enseignement et la formation ne sont pas suffisants, à eux seuls, pour édifier une politique adéquate contre le chômage: il sera également nécessaire de prévoir des politiques générales et spécifiques visant à la création d'emplois»<sup>(3)</sup>.

2.2.4. Ces politiques doivent être entreprises:

- en respectant le principe de subsidiarité et, en particulier, les acquis de chaque État membre en fonction des négociations antérieures et des différences «cultures sociales»;
- en étroite collaboration entre les intervenants pour définir les projets, assurer leur réalisation et évaluer les résultats;
- en refusant que se crée une couche sociale exerçant dans des emplois artificiels et sous-rémunérés.

2.2.5. La protection sociale favorable à l'emploi donne aussi lieu, notamment, à des propositions qui visent à réduire les coûts salariaux indirects. Le Livre blanc du président Delors proposait l'abaissement ou la suppression des cotisations patronales de sécurité sociale pour la main-d'œuvre moins qualifiée et à bas salaires, les coûts de ce dispositif devant être compensés par des mesures telles que des taxes écologiques, des droits d'accises sur les produits de consommation qui sont préjudiciables à la santé et des impôts destinés à rendre les investissements productifs plus attractifs<sup>(4)</sup>. L'avis du Comité de novembre 1996 sur «l'avenir de la protection sociale» a pris la même position en ce qui concerne les mesures compensatoires, mais a préconisé que les employeurs puissent bénéficier d'une exemption partielle de leur cotisation de sécurité sociale sur tous salaires et rémunérations et puissent appliquer cette exemption aux salaires et rémunérations inférieurs à un niveau fixé par convention<sup>(5)</sup>. L'avis du Comité du 9 juillet 1997 sur la fiscalité dans l'UE était également favorable à de telles sources financières alternatives<sup>(6)</sup>. La communication de la Commission contient l'observation suivante: «Plusieurs États membres ont adopté des mesures diverses en vue de réduire les coûts salariaux indirects. Selon certaines études, ces tentatives n'ont pas eu de grandes retombées sur le niveau global de l'emploi, parce qu'elles entraînent des effets d'aubaine et de substitution entre main-d'œuvre subventionnée et non subventionnée. Ces études montrent également qu'il est possible d'accroître leur impact en les concevant avec

(1) Voir les avis sur «l'avenir de la protection sociale» — JO C 66 du 3.3.1997, et sur «le temps de travail» — JO C 18 du 22.1.1996.

(2) COM(97) 102 final, point 8.8, paragraphe c), 3<sup>e</sup> alinéa.

(3) Avis du CES sur «L'exclusion sociale» — JO C 352 du 30.12.1993, point 5.2.2.

(4) Livre blanc, op. cit., points 9.4, 9.5.

(5) JO C 66 du 3.3.1997, point 5.

(6) JO C 296 du 29.9.1997, paragraphe 2.2.3, 4<sup>e</sup> alinéa.

soin et en les liant à la création d'emplois» (1). Le Comité invite instamment la Commission à poursuivre ses travaux sur cette question et souhaiterait être associé à cette entreprise. Il est clair que de tels dispositifs ne doivent pas entraîner le remplacement d'emplois sûrs par des emplois précaires, ni avoir pour effet de saper les droits des bénéficiaires de la sécurité sociale. Il convient de respecter le principe de subsidiarité.

2.2.5.1. En vue de promouvoir l'emploi, l'on s'accorde largement à reconnaître la nécessité d'inverser la tendance des structures fiscales qui est de faire peser une charge croissante sur le travail par rapport à d'autres bases d'imposition (2). C'est pourquoi le Comité reconnaît l'importance de la perspective globale de l'ensemble du domaine de la fiscalité qu'a entrepris de se donner le groupe de haut niveau sur la politique fiscale créé par le Conseil européen de Dublin. De plus, il serait possible de rendre plus neutre par rapport à la dynamique du marché du travail l'interaction entre les structures de la fiscalité et des bénéfices.

2.2.6. Les propositions que contient la communication de la Commission en faveur d'un passage plus souple de la vie active à la retraite, en particulier par l'utilisation de régimes de préretraite volontaire à temps partiel, ont constamment reçu l'appui du Comité, sous réserve de l'existence de garanties législatives et d'un solide cadre de conventions collectives adaptées aux secteurs concernés: «les individus raccourciraient progressivement leur temps de travail (passage à un temps de plus en plus partiel), mais allongeraient en même temps leur durée de travail (recul progressif de l'âge de départ)» (3). Il serait possible de concevoir de tels dispositifs individualisés de travail à temps partiel, soumis à la procédure des conventions collectives, en vue d'aider à libérer des emplois pour les jeunes chômeurs, avec les économies que cela représente en prestations de sécurité sociale et en indemnités de chômage. Cependant, ces dispositifs ne doivent pas fonctionner au détriment des travailleurs âgés. De telles économies, allant de pair avec un recours aux pensions de retraite qui serait plus progressif et plus étalé, pourraient faire plus que compenser l'aide au revenu nécessaire pour compléter les régimes de préretraite à temps partiel. Il conviendrait d'évaluer les coûts et les avantages globaux de telles mesures et les partenaires sociaux devraient en débattre sur la base d'exemples positifs relevés dans l'Union européenne. Il faudrait également résoudre, pour les travailleurs à temps partiel, la question de l'acquisition de droits au prorata ainsi que celle du statut juridique.

2.2.7. Le Comité a également plaidé de manière constante la nécessité d'une protection sociale visant

à promouvoir l'intégration. Cela suppose un niveau minimum garanti de revenu assuré, lié à l'intégration, à la stabilité et à la reconversion professionnelle. Des emplois et la poursuite d'une activité constituent les meilleurs moyens de maintenir l'intégration sociale. Cela peut recouvrir des emplois dans le secteur des services «non marchands» où les économies très importantes en termes de dépenses publiques peuvent facilement compenser les indemnités, prestations ou exonérations fiscales servant à compléter le revenu.

### 2.3. Adapter la protection sociale au vieillissement démographique des sociétés européennes

2.3.1. La conjonction d'une baisse de la natalité et d'une longévité accrue signifie que la proportion de personnes âgées par rapport à la population active va doubler au cours des cinquante prochaines années. Cela rendra de plus en plus difficile le financement des prestations de retraite si le nombre de cotisants parmi la main-d'œuvre active n'est pas suffisant. La construction de modèles communs de prévision des dépenses de protection sociale à long terme contribuerait à améliorer la compréhension des défis résultant des changements démographiques dans l'ensemble de l'Union. La «bombe à retardement» démographique et les pressions et les doutes qui en résultent quant à la viabilité des régimes de retraite constituent, en tout état de cause, un problème majeur de répartition en rapport avec le taux de renouvellement sur le marché du travail, comme le souligne également la Commission dans son rapport démographique de 1997 (4). Différentes adaptations du marché du travail peuvent aider à atténuer quelques-uns des problèmes qui se posent. Par exemple, la communication de la Commission indique que «La tendance à l'augmentation des taux d'activité féminins se poursuivra au cours des années à venir et représentera un facteur positif pour contrebalancer le vieillissement de la population active» (5). Un passage souple à la retraite, s'accompagnant de déplacements volontaires de l'âge de la retraite, comme on l'a évoqué plus haut, pourrait également abaisser le taux de dépendance. En outre, à un moment où l'Union européenne compte plus de 18 millions de chômeurs, il semble assez paradoxal de s'inquiéter d'un déficit de main-d'œuvre active. Le problème essentiel n'est pas la structure démographique globale de la société, mais la part de la population qui contribue au PIB. Le problème a davantage trait aux emplois qu'aux retraites. Les questions qui se posent concernant la viabilité des régimes de retraite, qu'il s'agisse des régimes «par répartition» ou des régimes financés «par capitalisation», sont en dernière analyse inextricablement liées aux résultats économiques. De plus, relève la Commission, «une transformation radicale des régimes publics par répartition en régimes par

(1) COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 2.2.3, 4<sup>e</sup> alinéa.

(2) Communication de la Commission intitulée «La fiscalité dans l'Union européenne. Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux», doc. COM(96) 546 final, paragraphe 6.12. Les données disponibles sur la structure de la fiscalité selon la fonction économique en pourcentage du PIB montrent que pour l'Union européenne à 15, en 1993, la charge fiscale pesait pour 11 % sur la consommation, pour 21,2 % sur le travail salarié, pour 7 % sur le capital et pour 2,1 % et 0,6 % respectivement sur l'énergie et l'environnement. Voir le rapport d'Eurostat de 1997 concernant les structures des systèmes fiscaux dans l'Union européenne.

(3) JO C 66 du 3.3.1997, paragraphe 6.4.1.7.

(4) Commission européenne, rapport démographique 1997.

(5) COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 1.2.3, 1<sup>er</sup> alinéa.

capitalisation n'est pas réaliste, en raison des énormes coûts de transition qu'elle comporterait» (1).

La mise en place d'un «environnement sûr» pour les régimes complémentaires de retraite doit être tempérée par les politiques relatives aux résultats économiques. Les régimes de répartition dépendent de politiques qui permettent aux individus de participer activement à la création du PIB. Les systèmes financés par capitalisation sont exposés à l'inflation, aux risques d'investissement et de spéculation sur les capitaux. Indépendamment de la façon dont sont organisés les régimes de retraite — publics, complémentaires, ou privés — il faut que l'on dispose de garanties adéquates de leur coexistence. Le financement nécessaire doit, en tout état de cause, être le produit de la situation des économies nationales au moment considéré et aussi le produit de politiques d'accompagnement relatives à la stabilité monétaire et aux investissements en capital. Dans les limites de ces contraintes économiques, le Comité a déjà approuvé des propositions en faveur de régimes de retraite complémentaires mobiles et en faveur de la libre circulation des capitaux et des caisses de retraite dans toute l'Union européenne, qui en est la corollaire (voir également le paragraphe 2.5 ci-après).

2.3.2. Le Comité a déjà soutenu précédemment les idées exposées dans la communication de la Commission en ce qui concerne la réponse à des impératifs nouveaux en matière de prise en charge des personnes âgées, notamment pour ce qui est de permettre aux personnes âgées qui le souhaitent de continuer, si possible, à habiter chez elles plutôt que devoir accepter une prise en charge «institutionnalisée». La création des conditions requises pour ce faire, telles que l'aide ménagère, les soins médicaux et paramédicaux et l'accès aux services sociaux à domicile — éventuellement, en partenariat avec le secteur du bénévolat — est préférable, et d'ailleurs moins coûteuse que la dépendance de l'assurance privée avec les dangers possibles que cela comporte d'«antisélection» et de «risque moral» (2). Des mesures supplémentaires ont été proposées par le Comité, et notamment un prélèvement de solidarité intergénérationnel pour financer des structures et une assistance à l'intention des personnes âgées, de manière à réduire la dépendance. Il est possible également de mettre en place avec succès, même pendant des périodes de récession, des mesures positives de protection sociale afin de couvrir des risques nouveaux.

2.3.3. La protection et la restauration de la santé représentent un aspect essentiel de la protection sociale. Ce chapitre ne doit pas être abordé seulement au regard des personnes âgées mais il doit être étudié dans ses caractères propres. Les dépenses de santé, en particulier pour les personnes très âgées, peuvent être partiellement compensées par la médecine préventive, les services de conseil et les soins à domicile. Afin d'améliorer les résultats dans le domaine de la santé et de donner aux systèmes de soins la capacité de traiter les facteurs qui influent sur la santé de la population, les États membres pourraient adopter une démarche plus cohérente en matière de politique de santé, dans le sens des orientations de l'OMS (3). En outre, l'on pourrait procéder à

une meilleure évaluation de la rentabilité des nouvelles technologies et de l'impact des politiques communautaires. La Commission attire aussi l'attention sur la nécessité d'améliorer la sensibilisation aux aspects relatifs à la santé dans l'évolution de l'organisation du travail (4). L'avis du Comité de novembre 1996 sur «L'avenir de la protection sociale» soulignait qu'«en adoptant la recommandation de 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, les États membres de l'UE ont souscrit à la poursuite de l'objectif visant à garantir à toutes les personnes résidant légalement sur le territoire d'un État membre l'accès aux soins de santé nécessaires, ainsi que le maintien et le développement d'un système de santé de haut niveau. Le souci de limiter les dépenses de santé doit être modulé de manière à préserver l'objectif d'un accès égal à des soins de santé de haut niveau pour tous. L'introduction de mesures permettant la sélection des risques «écrémage» mettrait en danger la solidarité et la prestation de soins efficaces» (5).

#### 2.4. *Adapter la protection sociale au nouvel équilibre entre les sexes: vers une individualisation des droits*

2.4.1. Le Comité s'est prononcé en faveur de propositions visant à permettre de concilier le travail et la vie familiale, et visant à la mise en œuvre progressive d'une individualisation des droits, sans pour autant mettre en péril la situation économique des femmes. La Commission spécifie que l'idée d'une pension de vieillesse de base additionnée d'une pension professionnelle pourrait apporter une solution à ce problème éminemment complexe et permettre de mieux tenir compte de la place actuelle de la femme sur le marché du travail et de régimes de vie professionnelle plus diversifiés (6). Toutefois, compte tenu des différences entre les systèmes nationaux, il convient de procéder à une étude exhaustive des conséquences que comporterait l'idée de la Commission pour les régimes de sécurité sociale fondés sur le revenu et sur des cotisations. Il serait utile que la Commission publie une communication sur l'individualisation des droits, dans laquelle ces problèmes seraient abordés.

2.4.2. Le Comité a également constamment approuvé des propositions visant à l'égalité de traitement dans les régimes légaux et professionnels de sécurité sociale.

#### 2.5. *Améliorer la protection sociale des personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'Union*

2.5.1. Le Comité a approuvé toutes les mises à jour du Règlement (CEE) n° 1408/71 qui permettent une

(1) COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 2.3.1, 7<sup>e</sup> alinéa.

(2) COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 2.3.3, 3<sup>e</sup> alinéa.

(3) Document de l'OMS intitulé «Health for all in Europe: an Epidemiological Review», Copenhague, 1990.

(4) Livre vert «Partenariat pour une nouvelle organisation du travail», doc. COM(97) 128 final, p. 12, paragraphes 62 et 63.

(5) JO C 66 du 3.3.1997, paragraphe 8.5.

(6) COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 2.4, dernier alinéa.

coordination plus étroite des dispositions légales de sécurité sociale pour les personnes qui se déplacent au sein de l'Union européenne. Il élabore également un avis sur le récent Livre vert sur «Les retraites complémentaires dans le marché unique»<sup>(1)</sup>. Le Comité a déjà demandé explicitement l'adoption de dispositions du même type pour les régimes de retraite professionnels, et notamment la mise en place d'un cadre juridique pour la sauvegarde des actifs et des droits individuels, des valeurs de transfert comparables pour l'ensemble de l'Union européenne, ainsi que la mise en place d'un cadre de coordination de l'Union européenne pour les régimes de retraite professionnels, cadre qui pourrait éventuellement s'appuyer sur l'article 51 du Traité et qui serait analogue au cadre existant déjà pour les régimes légaux<sup>(2)</sup>. Le Comité a également attiré l'attention sur des anomalies fiscales concernant la situation des travailleurs frontaliers.

### 3. Soutenir le processus d'adaptation par une action au niveau européen

3.1. Le Comité a demandé l'adoption d'un cadre réglementaire de l'Union européenne sur les droits au prorata pour les travailleurs à temps partiel et a demandé aussi la coordination des régimes de retraite professionnels. Il a également demandé que soit créé un observatoire européen de la pauvreté et de l'exclusion sociale et que soient fournies des données portant sur l'ensemble de l'Europe en ce qui concerne les coûts de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Des dispositions de l'Union européenne sur l'égalité de traitement des femmes et des hommes dans les régimes de sécurité sociale légaux et professionnels ont été approuvées. Des mesures applicables dans l'ensemble de l'Union européenne en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi, dont dépend une protection sociale viable, ont été proposées ou approuvées dans de nombreux avis du Comité. L'interdépendance fondamentale de la politique sociale et des résultats économiques dans l'Union européenne garde un caractère primordial. C'est pourquoi le Comité marque son accord avec la Commission sur l'idée qu'«il faut considérer les réformes des systèmes de protection sociale dans le contexte de [la] stratégie européenne de l'emploi [et des] "grandes" orientations de politique économique, arrêtées au Conseil européen de Florence»<sup>(3)</sup>. C'est également la

raison pour laquelle le Comité accueille favorablement l'intention de la Commission de poursuivre le débat, d'une part, avec les partenaires sociaux ainsi que par la voie du dialogue civil et, d'autre part, avec les Institutions européennes, sachant bien qu'«il n'est pas possible de moderniser et d'améliorer la protection sociale dans l'Union sans la participation active de tous ceux qui sont concernés»<sup>(4)</sup>. Le Comité est également conscient que «l'échange d'expériences entre les États membres représente une valeur ajoutée importante au niveau de l'Union»<sup>(5)</sup> et souhaite que ce rôle de «catalyseur» se poursuive. Dans ce contexte, l'étalonnage peut se révéler un outil précieux pour identifier les pratiques particulièrement efficaces dans le cadre des objectifs définis dans la Recommandation de 1992 sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale.

3.2. Cependant, le Comité relève dans la communication soumise à examen que la Commission prévoit un calendrier très serré et très rapproché ainsi que de nombreuses études et la rédaction de plusieurs documents.

Ainsi en est-il, par exemple:

- des analyses: fiscalité, indemnisation du chômage, méthodologie de prévision, rapports entre marché et soins de santé, prise en charge des enfants et des personnes dépendantes ...;
- des évaluations: coûts et bénéfices de la protection sociale, impact des politiques et moyens de lutte contre le chômage, revenu minimum, charges salariales, systèmes de retraite et de pensions, prévention-santé, coût de la santé ...;
- du Livre vert sur les régimes complémentaires de pension (cf. paragraphe 2.5.1 ci dessus).

3.2.1. Pour sa part, le Comité suggère que soit incluse une étude permettant de définir des indicateurs comparables du potentiel d'emploi du secteur des soins et de la capacité préventive de la protection sociale. Or, la Commission envisage des étapes très prochaines: «Sommet d'Amsterdam, fin juin 1997, premier semestre 1997 ...». Plusieurs documents n'auront donc pas été examinés par le Comité. Pour d'autres, la consultation des organismes concernés et intéressés paraît difficilement réalisable. Considérant l'étendue, la nature et la gravité des sujets abordés, le Comité exprime l'exigence d'émettre son avis en temps utile, au moment où les textes sont élaborés et non après leur publication.

(1) COM(97) 283 final.

(2) Avis du CES sur les «régimes complémentaires de sécurité sociale» en date du 26 mai 1992 — JO C 223 du 31.8.1992.

(3) COM(97) 102 final, op. cit., paragraphe 2.1, 2<sup>e</sup> alinéa.

(4) COM(97) 102 final, op. cit., chapitre 3, 2<sup>e</sup> alinéa.

(5) COM(97) 102 final, op. cit., chapitre 3, 1<sup>er</sup> alinéa.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

## ANNEXE I

## à l'avis du Comité économique et social

Résultat du vote sur l'ensemble de l'avis:

Les Conseillers suivants, présents ou représentés, ont voté en faveur de l'avis:

Mesdames/Messieurs: ABEJÓN RESA, ANDREWS, ANGELO, ATTLEY, Jocelyn BARROW, BASTIAN, BETELU BAZO, BØGH, BRIESCH, van den BURG, BURKHARD, Vasco CAL, CASSINA, CEBALLO HERRERO, CHAGAS, CHEVALIER, CHRISTIE, COLOMBO, DANTIN, DELAPINA, van DIJK, DRIJFHOUT-ZWEIJTZER, DRILLEAUD, ENGELLEN-KEFER, ETTY, zu EULENBURG, FORGAS I CABRERA, FRERICHS, FUCHS, GAFO FERNÁNDEZ, GEUENICH, GLATZ, HAGG, HERNÁNDEZ BATALLER, JASCHICK, KALLIO, KANNISTO, KIENLE, de KNEGT, KONITZER, KONZ, KORYFIDIS, KUBENZ, LEMMETTY, LIVERANI, LYONS, LÖNNBERG, MADDOCKS, MANTZOURANIS, MARGALEF i MASIÀ, MENGOZZI, MERIANO, NILSSON, NYBERG, PELLARINI, POMPEN, QUEVEDO ROJO, RAMAEKERS, REUNA, SÁNCHEZ MIGUEL, SANTILLÁN CABEZA, SANTOS, SCHMITZ, SEPI, SEQUEIRA, SKOUBY, STOKKERS, STÖLLNBERGER, STRASSER, TSIRIMOKOS, TWIST, VOGLER, WAHROLIN, WESTERLUND, WRIGHT, ZUFIAUR NARVAIZA.

Les Conseillers suivants, présents ou représentés, ont voté contre l'avis:

Mesdames/Messieurs: ANDRADE, BAGLIANO, BARROS VALE, BEALE, BOUSSAT, BREDIMA SAVOPOULOU, BURANI, BYRNE, DE NORRE, DOCK, DONOVAN, FRANZ, GARDNER, GAUDER, GIESECKE, HAMRO-DROTZ, HORNUNG-DRAUS, JOHANSEN, KIELMAN, KONTIO, LEHNHOFF, LEVITT, LINSSEN, LITTLE, MALOSSE, MEGHEN, MOBBS, MORELAND, MORGAN, NOORDWAL, PIETTE, RAVOET, REGNELL, REITERER, SIMPSON, SIRKEINEN, WALKER, WHITWORTH.

Les Conseillers suivants, présents ou représentés, se sont abstenus:

Mesdames/Messieurs: BENTO GONÇALVES, BOISSERÉE, BROOKES, DECAILLON, HAGEN, LERIOS, NIELSEN, RETUREAU, SOLARI.

## ANNEXE II

## à l'avis du Comité économique et social

À l'issue du vote nominal sur l'ensemble de l'avis, les membres ci-dessous du groupe I «Employeurs», qui ont voté contre, ont présenté la déclaration suivante:

«Le groupe des employeurs estime que l'avis du Comité méconnaît l'importance des problèmes qui affectent les régimes de protection sociale actuels et sous-estime la nécessité d'une modernisation et d'une amélioration de ces régimes.

Le groupe adhère entièrement au concept de protection sociale efficace pour tous les citoyens, qui constitue un élément clé de la performance économique, mais il affirme également qu'une performance économique solide est essentielle au financement des régimes de protection sociale.

Les problèmes que connaissent actuellement de nombreux États membres à cet égard peuvent se résumer comme suit:

1. Les systèmes de protection sociale ont évolué de façon désordonnée et ont été conçus en fonction de niveau de vie et de configurations d'emploi qui n'ont plus cours.
2. Une culture d'assistanat a été créée, du fait de l'insuffisance des efforts accomplis pour aider les bénéficiaires à long terme de sortir de leur situation.
3. Les États membres sont préoccupés par la progression vertigineuse des coûts en regard de leurs efforts pour contrôler les déficits budgétaires.
4. On estime que le pourcentage de personnes âgées de 65 ans et plus par rapport aux personnes âgées de 15 à 64 ans aura doublé au moment où les personnes commençant à travailler aujourd'hui prendront leur retraite.

Le groupe se félicite de l'analyse de la Commission. D'une façon générale, il soutient les propositions d'action, et espère qu'elles aideront les États membres dans leurs efforts pour surmonter leurs problèmes. Plus spécifiquement, le groupe pense que les aspects suivants doivent être étudiés de façon plus approfondie:

- la structure des allocations et leur relation les unes par rapport aux autres;
- la nécessité de cibler les allocations vers ceux qui en ont le plus grand besoin, et d'aider les bénéficiaires à long terme à se préparer à occuper un emploi;
- l'interface entre fiscalité et allocations dans le cas des bas salaires, ainsi qu'une meilleure conception des incitations à accepter un emploi, afin d'encourager la responsabilité individuelle;
- une évolution progressive vers le financement à long terme d'une partie au moins des pensions de retraite;
- un partenariat accru entre couverture publique et privée.

Enfin, le groupe salue les efforts déployés par la Commission pour lever les obstacles qui subsistent à la libre circulation en matière de protection sociale.»

Mesdames/Messieurs: ANDRADE, BAGLIANO, BARROS VALE, BEALE, BOUSSAT, BREDIMA SAVOPOULOU, BURANI, BYRNE, DE NORRE, DONOVAN, FRANZ, GARDNER, GAUDER, GIESECKE, HAMRO-DROTZ, HORNUNG-DRAUS, JOHANSEN, KIELMAN, KONTIO, LEHNHOFF, LEVITT, LINSSEN, LITTLE, MALOSSE, MEGHEN, MOBBS, MORGAN, NOORDWAL, RAVOET, REGNELL, REITERER, SIRKEINEN, WALKER, WHITWORTH.

#### Avis du Comité économique et social sur la «Coopération avec les associations de solidarité en tant que partenaires économiques et sociaux dans le domaine social»

(98/C 73/23)

Le Comité économique et social a décidé le 20 mars 1997, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème 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 émis son avis le 17 octobre 1997 (rapporteur: M<sup>m</sup>e zu Eulenburg).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté par 75 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions l'avis suivant.

#### COOPÉRATION AVEC LES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ EN TANT QUE PARTENAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

##### Observations préliminaires

L'activité des associations de solidarité est un élément constitutif de l'État social européen. Leurs multiples services et établissements ont des racines historiques. Le progrès économique a également été source d'inégalités sociales et d'appauvrissement. L'industrialisation intervenue au XIX<sup>e</sup> siècle a entraîné des modifications profondes de la vie quotidienne des individus. Les églises et leurs communautés religieuses, la bourgeoisie aisée et la noblesse, ainsi que les organisations socioéconomiques les plus diverses, telles que les associations de travailleurs, étaient engagées sur le plan social et ont créé des services

et des organismes sociaux. Dans de nombreux pays européens, l'État est resté à l'écart de ces développements et n'est intervenu que très tardivement, suivant le développement variable des systèmes nationaux de protection sociale.

Les associations de solidarité sont non seulement responsables de services et d'organismes sociaux, mais elles incitent aussi les individus à s'engager bénévolement en faveur de l'intérêt public et elles se considèrent comme des défenseurs des personnes défavorisées. Elles sont guidées dans leur action par l'idée de justice sociale.

Les associations de solidarité sont une composante du «troisième secteur», qui occupe une place importante dans les économies européennes et constitue un phénomène extrêmement complexe, qu'il n'est pas aisé de définir clairement et définitivement. La disparité des

cultures nationales, ainsi que celle des niveaux d'action, mais surtout la diversité des intérêts (tels que les actions de bienfaisance des citoyens, les activités caritatives des églises et les organismes d'entraide des travailleurs) ont contribué à faire du «troisième secteur» un phénomène éminemment disparate. Mais c'est précisément cette complexité qui en fait un phénomène typiquement européen. C'est la présence de ce troisième secteur qui fait la spécificité de l'État social européen.

Le «troisième secteur» est aussi ce segment de l'économie où le désir de participation des citoyens s'exprime directement, sans être biaisé par les intérêts économiques ou étatiques. Il existe généralement dans tous les pays de la Communauté des «sociétés de personnes» qui se caractérisent par l'adhésion personnelle, libre et volontaire de leurs membres, sans contribution au capital social et sans recherche de profits individuels. Ces sociétés peuvent être classées en trois catégories différentes: les coopératives, les sociétés d'assurance mutuelle et les associations. L'adhésion aux deux premières catégories donne droit à des services et à des prestations. Ce n'est pas toujours le cas des associations dont l'activité peut également concerner des individus qui ne sont pas membres.

L'activité des associations de solidarité s'adresse en principe à un public non spécifique. Les bénéficiaires des prestations sont des individus souffrant de certains préjudices sociaux ou des citoyens nécessitant une aide sociale temporaire ou durable. Les prestations ne répondent pas à un but lucratif et ne peuvent donc pas être sélectionnées en fonction de critères de l'économie de marché. Un défi auquel sont actuellement confrontées les associations d'utilité publique est la commercialisation systématique de la satisfaction des besoins sociaux. Si les associations d'intérêt général étaient totalement exposées à une concurrence non réglementée avec des prestataires axés sur le profit, elles n'exerceraient leur activité, conformément à leur objectif, que dans les secteurs lucratifs des prestations sociales. Ne serait-ce qu'en raison de l'importance des dépenses que cela suppose, les associations de solidarité auraient alors des difficultés à continuer d'assurer leurs prestations sociales générales.

Les associations de solidarité ne sont toutefois pas seulement des prestataires de services sociaux. C'est précisément à travers la coopération avec des bénévoles, inhérente aux associations de solidarité, que celles-ci témoignent de leur appartenance au «dialogue civil». L'engagement social volontaire du plus grand nombre possible de citoyens est indispensable à la constitution et au développement de la collectivité sociale. L'idée de subsidiarité se concrétise sous différentes formes, telles que des groupes d'entraide, l'aide de proximité, l'aide bénévole, l'engagement citoyen, dans les paroisses et les associations séculières. Les associations de solidarité sont le point de convergence de cet engagement.

Sans nier les similitudes existant avec les autres «sociétés de personnes», le présent avis se limite à traiter des «associations de solidarité» au sens d'organisations ayant pour objectif la solidarité sociale, telles que définies ci-après. L'on tiendra compte ce faisant de la

diversité des formes juridiques dans le cadre desquelles s'exerce le travail social.

## 1. Introduction

1.1. Les associations de solidarité sont présentes dans tous les États membres de l'Union européenne (UE). Elles se considèrent généralement comme des acteurs importants de la protection sociale, en tant que:

- défenseurs des droits sociaux;
- avocats des personnes défavorisées et des exclus;
- multiplicateurs de l'engagement social bénévole;
- forums du progrès social;
- transmetteurs de l'innovation dans l'évolution de l'aide sociale;
- regroupements représentatifs et démocratiquement constitués de membres au sein d'associations ou d'organisations de forme juridique similaire;
- organisations d'intérêt général et sans but lucratif, responsables d'établissements et de services sociaux.

1.2. Les besoins auxquels elles font face (résolution de problèmes sociaux et de santé, assistance cas d'isolement, d'exclusion et handicap, etc. ne cessent de s'accroître et deviennent de plus en plus complexes. Par leurs interventions elles influencent la qualité des aides dans le secteur public de l'aide sociale et contribuent, en ce qui concerne le choix des bénéficiaires, à une répartition sociale plus large de la clientèle dans le secteur orienté vers le profit. Elles sont, par ce biais, également le garant d'un esprit de solidarité et de responsabilité au sein de la société.

1.3. Le recours à des bénévoles fait partie intégrante du travail dans les associations de solidarité. Le travail des bénévoles est toujours complémentaire et ne constitue pas une alternative au travail salarié qui est un garant de continuité et de professionnalisme. Le travail volontaire et bénévole n'est jamais une solution de remplacement, mais permet la participation des citoyens à l'aménagement de la collectivité. Les bénévoles organisent en effet leur tâche en fonction de conceptions qui leur sont propres. Ce travail est l'un des instruments au moyen desquels s'exprime le rapport entre liberté et responsabilité dans les sociétés démocratiques.

1.4. L'importance des associations de solidarité dans l'économie générale est souvent sous-estimée. Elles occupent une place intermédiaire entre l'État et le marché. En tant qu'organisations non étatiques, elles ne sont pas tenues par la loi de fournir leurs prestations, mais le font volontairement. À la différence du marché, elles ne cherchent pas le profit comme le font les entreprises de l'économie privée. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a tenu compte du statut particulier de ce secteur dans un arrêt récent aux termes duquel tout État a la faculté en vertu du droit communautaire de privilégier des établissements de ce secteur par rapport à d'autres entreprises à caractère commercial (affaire C70/95-Sodemare/Région Lombardie). Comme cela est exposé en détail à l'annexe 1, les



associations de solidarité occupent aujourd'hui une place non négligeable.

1.4.1. En outre, les associations de solidarité sont également à même d'apporter dans une certaine mesure leur contribution à la création d'emplois même sur des marchés du travail en stagnation ou connaissant une hausse modérée. Les ressources mobilisées par les associations de solidarité sont d'une grande utilité, car:

- ces ressources sont utilisées de manière très ciblée là où les problèmes sociaux sont les plus importants;
- elles permettent de soutenir l'activité d'un grand nombre de bénévoles;
- elles sont complétées par des dons de la part de particuliers.

1.5. Les associations de solidarité sont reconnues par l'UE (cf. annexe 2). L'acte final du Traité de Maastricht comporte la déclaration n° 23 qui stipule: «La conférence souligne l'importance que revêt, dans la poursuite des objectifs de l'article 117 du Traité instituant la Communauté européenne, une coopération entre celle-ci et les associations de solidarité et les fondations en tant qu'institutions responsables d'établissements et de services sociaux». Cette déclaration a été reconnue par le Traité d'Amsterdam en ce sens qu'il y est fait référence à la disposition sociale fondamentale de l'article 117 du Traité CE, à laquelle l'insertion du protocole social confère une importance encore plus durable.

1.6. Une déclaration sur les activités de bénévolat, qui ne se limite toutefois pas au domaine du travail social, a en outre été incluse dans le Traité d'Amsterdam. Cette déclaration est la suivante:

«La conférence reconnaît la contribution importante des activités de bénévolat pour le développement de la solidarité sociale. La Communauté encouragera la dimension européenne des organisations bénévoles en mettant particulièrement l'accent sur l'échange d'informations et d'expériences ainsi que sur la participation des jeunes et des personnes âgées aux activités bénévoles.»

## 2. Objectif de l'avis d'initiative du Comité économique et social

2.1. L'objectif de cet avis du Comité est d'une part de renforcer la prise de conscience quand au rôle et à l'importance des associations de solidarité en tant que partenaires économiques et sociaux en Europe et qu'acteurs importants dans les différents domaines de la politique sociale. Cet avis présente d'autre part un ensemble de propositions concrètes, de mesures visant à un ancrage institutionnel et à la systématisation de la coopération avec les associations de solidarité.

2.2. Le point de départ de cette initiative est la déclaration n° 23 «relative à la coopération avec les associations de solidarité» de l'acte final du Traité de Maastricht. Cette déclaration inclut également la coopération avec toutes les organisations travaillant dans le domaine social, ce qui répond du reste à l'opinion unanimement exprimée lors de l'audition de ces organisations préparée par le groupe d'étude. Il convient à cet égard que la déclaration n° 23 donne une large définition de la notion d'«établissements et de

services» placés sous la responsabilité des associations de solidarité. Ce concept recouvre toutes les organisations qui mettent en œuvre des mesures à long terme et d'effet durable en faveur des personnes dépendant d'aides sociales de toutes sortes (concernant les spécificités des associations de solidarité, diversement organisées, cf. l'annexe 2).

2.3. Seule une telle interprétation large de la déclaration peut garantir qu'il soit tenu compte dans le processus d'unification européenne de la position variable des associations de solidarité dans les États membres de l'UE. Le champ d'activité des associations de solidarité s'étend, suivant la culture et la politique sociales du pays considéré, de mesures destinées à donner aux individus la capacité de se prendre en charge et à aider les autres à des actions visant à assurer le fonctionnement d'entreprises d'utilité publique dans le domaine des services sociaux. L'objectif commun de toutes ces mesures est d'apporter à des individus se trouvant dans des situations particulières l'aide dont ils ont besoin. C'est la seule approche possible pour que la déclaration n° 23 acquière, au niveau communautaire, la dimension européenne voulue.

2.4. Il est à noter que la notion d'«associations de solidarité» a pris dans les différentes langues officielles de l'UE une connotation particulière en fonction de la culture linguistique correspondante. Mais il n'est pas possible de la concilier tout simplement avec la conception des associations de solidarité propre à la culture du pays considéré, étant donné que la position de ces associations dépend totalement du contexte politique et juridique de ce pays. Pour ce qui est de la portée de cette notion dans l'UE, il s'agit d'un concept particulier du droit communautaire nécessitant une interprétation européenne permanente par la Communauté et les États membres. C'est précisément là l'une des fonctions de l'avis d'initiative du CES.

## 3. Motifs du renforcement de la coopération de l'UE avec les associations de solidarité

3.1. La solidarité et la subsidiarité doivent être des principes fondamentaux du fonctionnement de toute politique sociale. En ce qui concerne les associations de solidarité en tant qu'acteurs de la solidarité et de la cohésion sociale, ces principes ne sont pour l'instant absolument pas reconnus dans leur intégralité au niveau politique et du droit communautaire pour ce qui est du rapport de ces associations avec les services publics opérant dans ce domaine. C'est ainsi par exemple que pour l'instant le principe de subsidiarité tel que défini par le Traité UE s'applique uniquement aux relations entre la Communauté et les États membres. Quantité de questions restent en tout état de cause sans réponse au niveau communautaire concernant la mise sur un pied d'égalité de l'activité de ces associations avec celle d'organismes nationaux ou communaux ou d'établissements privés, à vocation commerciale. Ces principes commencent cependant à être pris en compte, comme c'est le cas avec la déclaration n° 23 déjà évoquée sur la «coopération avec les associations de solidarité», qui n'aurait pas véritablement de sens sans le débat politique sur ces deux principes.

3.2. Les associations de solidarité constituent une catégorie économique et sociale importante dans les systèmes de protection sociale des différents États membres ainsi qu'au niveau de l'Union européenne en cours d'intégration. C'est là une raison suffisante pour que le CES se félicite particulièrement de compter parmi ses membres des associations de solidarité. Grâce à une représentation appropriée de cette catégorie au sein du CES, il sera encore plus aisé de mettre en œuvre le «dialogue civil» recherché.

3.3. Malgré les différences qui existent entre les systèmes de protection sociale, on trouve au sein des États membres de l'Union un consensus croissant sur le fait qu'il est bon que l'État inclue dans la protection sociale les offres d'aide émanant des associations de solidarité, en tant que composantes des aides publiques, sans pour cela limiter l'autonomie de ces associations. Les activités et les prestations des associations de solidarité sont complémentaires de la politique sociale de l'État, à laquelle toutefois elles ne peuvent et ne doivent pas se substituer. D'une part, on tient pour acquis que les organes publics ne peuvent répondre à eux seuls aux besoins et que les fonds nécessaires ne peuvent être libérés que grâce à l'interaction entre solidarité publique et initiatives privées. D'autre part, il est également reconnu que les associations de solidarité peuvent fournir des services sociaux souvent moins coûteux et répondant mieux aux besoins.

3.4. Les associations de solidarité sont également soumises à la concurrence avec les établissements privés et commerciaux. Elles voient celle-ci favorablement, dès lors qu'elle peut contribuer à plus d'efficacité ainsi qu'à l'amélioration des instruments et des méthodes d'aide et qu'elle peut s'exercer sur la base de critères de qualité communs en matière de prestations sociales, à partir de besoins communs clairement définis. L'introduction de critères de l'économie de marché est en tout cas à rejeter d'une manière générale lorsqu'elle se fait au détriment des personnes défavorisées. Le modèle de l'économie de marché au sens strict, orienté vers le profit maximum, fonctionne mal dans le domaine social en tant que principe général.

3.5. Le motif essentiel du présent avis d'initiative — tel que cela est également ressorti de l'audition des organisations conviées à la première réunion du groupe d'étude — est la reconnaissance politique commune du fait que des organisations comme les associations de solidarité, qui gèrent des établissements et des services sociaux dans les États membres de l'UE, exercent une fonction essentielle en associant la très grande majorité des citoyens à la paix sociale et en mettant à leur disposition les prestations sociales dont ils ont vraiment besoin. Il faut que le principe de solidarité serve de principe directeur au développement social dans son ensemble.

3.5.1. L'un des risques de la tendance actuellement observée en Europe et dans le monde a une domination de l'économie sur l'ensemble des processus socioéconomiques est d'exclure de plus en plus d'individus de ces aides. Cette exclusion les atteint dans leur dignité humaine qui ne peut être préservée que si on leur garantit un minimum d'aide sociale.

#### 4. Propositions

4.1. L'une des missions essentielles des associations de solidarité est de faire connaître dans le cadre du débat public et du processus législatif les aspirations des exclus de la société, sous-représentés dans les institutions publiques. À cette fin, il importe pour les associations de solidarité au niveau communautaire:

- qu'elles soient consultées et entendues;
- que soit reconnue l'importance de leur rôle de défenseurs des droits sociaux et de fournisseurs de prestations sociales;
- que soit favorisée leur coopération en Europe ainsi qu'avec la Communauté.

Il est essentiel à cet égard que le mode de coopération avec les associations de solidarité ne soit pas déterminé par le mode d'organisation interne des directions générales de la Commission. Mais le fait est qu'il n'existe pas encore au sein de la Commission des dispositions institutionnelles spécifiques se référant expressément à la déclaration n° 23 ou au domaine de la politique sociale visé par celle-ci. Compte tenu de ces circonstances, les propositions ci-après ne sont présentées qu'à titre indicatif dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la déclaration n° 23.

4.2. La Commission pourrait créer des compétences mieux définies, par exemple au sein de la direction générale V «Emploi, relations industrielles et affaires sociales», afin de répondre à la nécessité de coordonner et de développer la coopération de la Communauté avec les associations de solidarité. Elle devrait également observer et étudier le rôle variable des associations de solidarité dans les États membres, en fonction des tâches qu'elles accomplissent dans les différentes branches du travail social. La Commission pourrait notamment recueillir des données statistiques portant sur le phénomène social que constituent les associations de solidarité dans l'UE, plus particulièrement en ce qui concerne le travail des bénévoles. La Commission devrait vérifier qu'elle dispose bien d'ores et déjà des instruments nécessaires à la mise en œuvre de ces tâches ou bien si ces instruments sont encore à créer.

4.3. Il devrait en aller de même des mesures administratives de la direction générale XXIII «Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économique social», pour autant que de nouvelles dispositions administratives soient adoptées dans cette DG sur la base de la communication de la Commission sur les associations d'utilité publique. Ces dispositions pourraient également tenir compte des spécificités des associations de solidarité en tant que responsables d'établissements et de services sociaux. D'une manière générale, il y a cependant lieu de veiller à ce que la dimension globale des actions de solidarité en termes de politique sociale ne soit pas uniquement envisagée sous l'angle des aspects économiques et industriels.

4.4. La Commission devrait tenir compte dans les modalités d'octroi de ses aides de la situation spécifique des associations de solidarité. Les appels d'offres devraient être conçus de telle sorte qu'ils n'empêchent

pas ou n'entravent pas la participation de ces dernières. Toutes les sources de financement habituelles aux associations de solidarité, y compris le temps consacré volontairement et bénévolement à ces activités, devraient être reconnues dans le cadre du cofinancement.

4.5. Afin d'assurer la continuité de la politique d'aide en la matière, il conviendrait, pour la mise en œuvre de la coopération, de prévoir, dans la lignée des projets pilotes actuels sur la coopération avec les associations de solidarité, un programme d'aide spécial assorti d'un budget conséquent portant sur la «Coopération avec les associations de solidarité» sous forme d'une décision du Conseil.

4.5.1. Les échanges d'informations et de vues sur les meilleures pratiques en matière de coopération des

associations de solidarité en ce qui concerne l'obtention des ressources particulières typiques de ces associations notamment dans le cadre de la coopération avec des bénévoles devraient constituer un objectif prioritaire.

4.5.2. Cet objectif pourrait également être rapproché des mesures pratiques de mise en œuvre de la promotion des services de bénévolat en Europe, comme le prévoit la déclaration qui vient d'être introduite dans le Traité d'Amsterdam.

4.6. À l'issue d'une période de trois ans, il faudrait, dans le cadre d'un nouvel avis d'initiative, évaluer les réalisations auxquelles les présentes propositions auront donné lieu et étudier quelles nouvelles propositions et initiatives il conviendra alors de présenter.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Tom JENKINS

## ANNEXE I

### Données statistiques sur l'importance économique des associations de solidarité

Concernant les associations de solidarité en Europe (cela vaut également pour l'ensemble du troisième secteur), il n'existe que très peu de statistiques significatives. La difficulté principale de l'établissement de statistiques relatives au troisième secteur et aux associations de solidarité tient à la disparité des structures existant dans les différents pays. Ces disparités sont le fruit de développements divergents sur le plan historique et politique, mais aussi religieux et culturel. Le manque de données comparables est notamment l'une des raisons pour lesquelles l'importance sociale et économique des associations de solidarité dans l'UE est sous-estimée.

Les trois tableaux ci-après s'appuient pour l'essentiel sur la publication suivante: Salamon, Laster M.; Anheier, Helmut K.; Sokolowaki, S. Wojciech, and associates: *The Emerging Sector. A Statistical Supplement.* — The John Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore 1996. Ont également été utilisées à titre de comparaison des données présentées dans la publication de la Commission intitulée: «European Communities — Commission (DG XXII): *The cooperative, mutual and non-profit sector in the European Union* — Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997».

Tous les chiffres utilisés ne sont pas tirés d'une enquête statistique ni d'une statistique réalisée en concertation entre les États membres de l'UE. Afin de permettre d'apprécier la valeur significative de ces trois tableaux, un commentaire succinct de l'étude qui a été le plus utilisée est présenté ici.

#### Observations

Afin de disposer de bases statistiques comparables sur le plan international, le John Hopkins Institute for Policy Studies de Baltimore a lancé un programme de recherche dans différents pays, dont cinq États membres de l'UE. Cette étude doit fournir un tableau statistique de l'importance économique et sociale du troisième secteur. On a soigneusement veillé à réaliser cette enquête de telle façon que les statistiques relatives aux différents pays étudiés soient comparables.

L'enquête du John Hopkins Institute a inventorié selon la même méthode l'ensemble du troisième secteur dans cinq États membres de l'UE — la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni (ainsi que la Hongrie, le Japon et les États-Unis). L'étude a porté sur des organisations d'utilité publique:

- non orientées vers le profit,
- ayant une structure formelle,

- indépendantes de l'État d'un point de vue organisationnel,
- administrées de manière autonome et
- à caractère non obligatoire (adhésion non obligatoire).

Les organisations suivantes n'ont expressément pas été prises en compte:

- les entreprises et les établissements publics (y compris les établissements en régie des pouvoirs publics),
- les organisations à vocation essentiellement religieuse (telles que fabriques d'église, communautés confessionnelles, cultes),
- les organisations à vocation essentiellement politique (telles que les partis politiques),
- les coopératives (telles que les coopératives de production et de consommateurs),
- les mutuelles (telles que les sociétés d'assurance mutuelle).

Ces organisations ont été recensées selon une classification uniforme (International Classification of Non-Profit-Organizations, en abrégé: ICNPO) et classées en douze catégories:

- 1) Culture et loisirs;
- 2) Enseignement et recherche;
- 3) Santé (hôpitaux et établissements apparentés, centres de soins et établissements apparentés, hôpitaux psychiatriques et établissements apparentés, autres organisations sanitaires);
- 4) Services sociaux (services sociaux et organismes sociaux du même type, protection civile et secours en cas de catastrophe, soutien financier et aides);
- 5) Environnement;
- 6) Développement, logement et emploi (développement, travaux d'intérêt collectif, emploi et formation professionnelle);
- 7) Droit, intérêts des citoyens et des consommateurs, politique;
- 8) Fondations, dons, activités honorifiques;
- 9) Activités internationales;
- 10) Religion;
- 11) Associations économiques, associations professionnelles, syndicats;
- 12) Autres.

Cette classification permet de sélectionner les activités des associations de solidarité dans le matériel statistique recueilli. De part leur activité, les associations de solidarité se retrouvent surtout dans les catégories 3/Santé et 4/Services sociaux, avec des recouvrements avec la catégorie 6/Développement, logement et emploi. La catégorie 9/Activités internationales recouvre des activités de coopération au développement également exercées par des associations de solidarité, avec des chevauchements avec la catégorie 2/Éducation et recherche et 7/Questions juridiques, intérêts des citoyens et des consommateurs, politique et la catégorie 8/Fondations. On peut considérer comme représentatives de l'activité des associations de solidarité essentiellement les données statistiques sur les catégories Santé (ICNPO/3) et Services sociaux (ICNPO/4), auxquelles il faut encore ajouter la catégorie Développement, logement et emploi (ICNPO/6) et la catégorie Activités internationales (ICNPO/9).

Quelques restrictions sont dans l'ensemble à signaler: (a) Il a déjà été fait mention au départ des importantes différences de structures existant d'un pays à l'autre. (b) L'étude du John Hopkins Institute for Policy Studies portait sur l'ensemble du troisième secteur et n'avait pas pour objectif premier de dresser un tableau des associations de solidarité. Il s'ensuit que les données relatives aux associations de solidarité doivent être recherchées indirectement — d'où un certain manque de précision — par le biais du classement thématique (les catégories ICNPO mentionnées ci-dessus). (c) La troisième restriction est plutôt une restriction de fond: dans les sociétés extrêmement complexes, la classification des organisations s'avère souvent très difficile, ce qui encore une fois engendre un certain flou.

L'enquête du John Hopkins Institute est à ce jour la seule étude permettant des comparaisons internationales. Quelles que soient les critiques que l'on peut formuler sur des points de détail, elle est reconnue par les milieux scientifiques et est citée par la Commission, par exemple dans la "Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe" (COM(97) 241 final).

La Commission a pour sa part publié en 1997 une étude sur les coopératives, les mutuelles et le secteur sans but lucratif dans l'UE (précédemment citée). Les données statistiques ont été recueillies par le biais de questionnaires auprès de grandes organisations locales et nationales. Ces statistiques, notamment celles relatives au secteur non commercial, sont très générales, classées de façon très grossière et tout à fait incomplètes. En revanche, l'étude du John Hopkins Institute est plus complète et beaucoup plus finement articulée d'un point de vue thématique que celle de la Commission.

Des comparaisons entre ces deux études sont possibles en ce qui concerne la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. (Dans le cas de l'Italie, l'étude de la Commission reprend des données de l'enquête du John Hopkins Institute.) Pour ces trois pays, les données relatives à la santé et aux activités sociales peuvent être comparées avec celles de l'étude du John Hopkins Institute concernant ICNPO 3/Santé et ICNPO 4/Services sociaux. Si l'on convertit les dépenses effectuées dans le domaine "Santé et services sociaux" en pourcentages du produit intérieur brut, l'étude du John Hopkins Institute donne pour la France 1,45 % et celle de la Commission 1,39 %, ces pourcentages étant respectivement de 2,07 % et 1,92 % pour l'Allemagne et de 0,72 % et 0,72 % pour le Royaume-Uni. En dépit des différences de méthode entre ces deux enquêtes, les données statistiques se rejoignent nettement: elles mettent en évidence dans les deux cas l'importance économique des associations de solidarité.

TABLEAU 1

**Emplois (emplois à temps complet) dans le troisième secteur et dans les associations de solidarité pour l'année 1990**

État	Part du troisième secteur dans l'ensemble des emplois <sup>(1)</sup> en %	Emplois <sup>(1)</sup> dans les associations de solidarité <sup>(2)</sup> , en %			
		Total des emplois		Emplois dans le secteur des services en %	Part dans le troisième secteur en %
		en milliers	en %		
France	4,20	487,5	2,57	6,15	61,2
Allemagne (Ouest)	3,70	720,9	2,79	7,75	74,6
Italie	1,80	223,7	0,96	2,93	53,4
Suède	2,50	24,7	0,75	1,55	29,9
Royaume-Uni	4,00	245,7	1,21	2,92	30,2

<sup>(1)</sup> = Emplois équivalant à des emplois à temps complet.

<sup>(2)</sup> = ICNPO 3, 4, 6 et 9.

TABLEAU 2

**Performances économiques (dépenses) du troisième secteur et des associations de solidarité pour l'année 1990**

État	Part du troisième secteur dans le produit intérieur brut (PIB) en %	Part des associations de solidarité <sup>(1)</sup> dans le produit intérieur brut (PIB), en %	
		en % du PIB	en % du troisième secteur
France	3,34	1,70	50,9
Allemagne (Ouest)	3,58	2,65	73,9
Italie	1,99	0,84	41,3
Suède	3,95	1,03	25,9
Royaume-Uni	4,80	1,27	26,5

<sup>(1)</sup> = ICNPO 3, 4, 6 et 9.

TABLEAU 3

Évolution des emplois dans le troisième secteur et les associations de solidarité en France et en Allemagne par rapport à l'ensemble de l'économie (de 1980/1981 à 1990/1991)

État	Période	Évolution du nombre d'emplois en %		
		Troisième secteur	Associations de solidarité	Ensemble de l'économie
France	1981-1991	+ 40	+ 67 <sup>(1)</sup>	+ 3,1
Allemagne (Ouest)	1980-1990	+ 36	+ 30 <sup>(2)</sup>	+ 5,3 <sup>(3)</sup>

(1) Données concernant uniquement ICNPO 3 et 4.

(2) Calculs fondés sur des données statistiques relatives à la prévoyance sociale en Allemagne («Statistiques générales des établissements de prévoyance sociale», Bonn 1994).

(3) Office statistique fédéral 1996 («Séries longues sur l'évolution économique»).

## ANNEXE II

### Les associations de solidarité dans l'UE

#### PARLEMENT EUROPÉEN

##### Déclaration n° 23, ligne budgétaire B 3-4101

Le Parlement européen a commencé à tenir compte de la déclaration n° 23, en affectant depuis 1993 dans le budget prévisionnel, des moyens à la «coopération avec les associations de solidarité», pour un montant de 2 millions d'écus en 1996. Dans le budget 1997, une nouvelle ligne budgétaire B 3-4101 est prévue pour la coopération avec les associations de solidarité et avec les organisations et associations non gouvernementales pour la défense des intérêts des personnes âgées, dotée de 4 millions d'écus. Une nouvelle ligne budgétaire intitulée «Dialogue civil», proposée pour 1997 par M. Stephen Hughes, président de la commission des affaires sociales du Parlement européen, n'a pas été acceptée par le Parlement. La Commission a de nouveau proposé pour 1998 une ligne budgétaire autonome présentée sous l'intitulé simplifié «Coopération avec les associations de solidarité», cette fois à hauteur de 4,5 millions d'écus, et qui sera probablement acceptée par le Parlement. La Commission a transposé ces lignes budgétaires dans une série de mesures, sous forme de projets correspondants qui ont été mis en œuvre par différentes organisations. La coopération avec les ONG et les associations de solidarité a fait l'objet à plusieurs reprises de questions de la part des députés du Parlement européen (cf. dernièrement la question de M. Iversen, publiée au JO C 60 du 26.2.1997, p. 101).

#### COMMISSION EUROPÉENNE

##### Forum européen sur la politique sociale, rôle des ONG

La déclaration n° 23 a en outre trouvé un premier écho dans le document de la Commission intitulé «Programme d'action sociale à moyen terme 1995-1997» (doc. COM(95) 134 final). En se référant expressément à cette déclaration, le document annonce notamment un «Forum européen sur la politique sociale», au motif que les organisations bénévoles, les organisations représentatives et les milieux concernés devraient être consultés sur toute une série de questions sociales. Ce forum, qui s'est tenu en mars 1996, a eu des échos très divers. On retrouve la référence aux organisations dans le «rapport du Comité des Sages», rédigé à l'occasion de ce forum en 1996. Il y est indiqué: «Il apparaît nécessaire que les organisations à but non lucratif et les fondations, ainsi que, plus généralement, les acteurs collectifs qui agissent dans la société civile, soient impliqués dans les processus de décision des politiques sociales. Une place particulière devrait être faite aux institutions de solidarité qui œuvrent contre l'exclusion et la grande pauvreté et peuvent représenter les chômeurs exclus» (rapport, partie V, point 1, Bruxelles 1995 — février 1996).

Dans sa dernière communication en matière de politique sociale «Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne» (COM(97) 102 final), la Commission appelle les seuls partenaires sociaux (outre les institutions de l'UE et les États membres) à prendre de nouveau position et n'accorde

aux ONG qu'un rôle de partenaire au second forum sur la politique sociale, prévu pour 1998. Les associations de solidarité ne sont pas même mentionnées et ne sont par conséquent pas reconnues en tant qu'acteurs à part entière de la protection sociale.

#### Économie sociale, statut de l'association européenne

La Commission a également marqué son intérêt pour un autre aspect, qui concerne en particulier les associations. S'agissant des coopératives, des mutuelles et des associations — sans se limiter à celles qui travaillent dans le domaine social — la Commission a présenté pour chacune de ces organisations réunies sous l'appellation d'«économie sociale», des projets de formes juridiques qui doivent leur permettre d'obtenir une forme juridique européenne pour l'exercice de leurs activités.

On doit ainsi reconnaître à ces organisations une communauté d'objectifs et d'aspects pratiques, indépendamment de la diversité de leurs statuts juridiques. Ces statuts doivent de préférence être appliqués en fonction de la législation des États membres. La Commission a proposé d'aménager pour les sociétés de personnes de droit européen des systèmes de transition entre ces trois types d'organisations (coopératives, mutuelles, associations).

Une adoption par le Conseil n'est toutefois pas envisagée actuellement, notamment parce que les directives sur les comités d'entreprise dans les organismes de ce type, présentées simultanément, ont relancé le débat européen controversé sur la participation. Les programmes pluriannuel en faveur de l'«économie sociale», présentés également par la Commission dans ce contexte, n'ont jusqu'ici pas rencontré l'accord du Conseil, et ce pour différentes raisons. Le blocage de ces propositions s'explique également par la prise en compte insuffisante de l'hétérogénéité des associations dans les États membres. La Commission a toutefois mis en œuvre des mesures en ce sens, en s'appuyant sur les moyens financiers déjà mis à disposition à cet effet dans les différents budgets. Il existe du reste à l'échelle de la Commission à Bruxelles un «comité consultatif», qui regroupe des représentants de ces organisations, originaires de tous les États membres. Le 6 juin 1997, la Commission a présenté une communication sur «La promotion du rôle des associations et fondations en Europe» (COM(97) 241 final), qui mentionne notamment la déclaration n° 23 évoquée plus haut, mais se réfère à toutes les organisations d'utilité publique (par exemple dans le domaine des sports, de la culture, etc.) et s'appuie sur un «Livre blanc sur les associations, etc.», présenté il y a déjà longtemps de manière informelle.

#### LA COOPÉRATION DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ EN EUROPE

On a créé en 1992, en référence expresse à la déclaration n° 23, une Table ronde européenne des associations de solidarité («European Round Table of Charitable Social Welfare Associations — ETWelfare»), qui se présente depuis 1996 sous la forme juridique d'un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) à but non lucratif. Avec le soutien de la Commission, ETWelfare a par exemple mis en œuvre deux projets-pilotes financés par les lignes budgétaires citées plus haut, notamment dans le but d'améliorer la coopération avec les associations de solidarité à travers l'échange de membres entre les associations de tous les États membres. Les ONG travaillant dans le domaine social ont créé, dans le but de préparer le forum sur la politique sociale de 1996, une «plate-forme des ONG sociales» dont M<sup>me</sup> zu Eulenburg, membre du CES, a été le porte-parole lors de la manifestation finale.

On peut faire une distinction entre les groupements travaillant à un niveau sectoriel et ceux opérant de manière intersectorielle, interdisciplinaire. Un bon exemple de ce travail sectoriel est donné par les alliances formées au sein de la Communauté et des États membres contre la pauvreté et l'exclusion (Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, REALPES, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri FEANTSA) et par les associations de personnes et de responsables de services et d'institutions travaillant au sein du Forum européen des personnes handicapées et du Forum jeunesse. Elles ont pour mission de défendre les droits et les intérêts des personnes en proie à des difficultés, à la détresse, à des conflits ou à d'autres situations difficiles et qui se sont unies pour réagir.

Cela n'a nullement exclu la mise en œuvre commune dans certains cas d'actions importantes, en rapport avec des exigences générales de politique sociale. C'est par exemple le cas de la «Plate-forme des ONG travaillant dans le domaine social», créée pour préparer le forum sur la politique sociale de 1996, ainsi que le forum suivant, prévu pour 1998. Ces deux forums visent notamment à développer le dialogue avec les partenaires sociaux, ce qui nécessite une coopération et une coordination des ONG travaillant dans le domaine social.

Les associations gérant en tant qu'associations de solidarité et fondant une large gamme de services et d'établissements sociaux couvrant différents domaines au moyen desquels elles offrent des prestations sociales et défendent les droits sociaux des personnes concernées, occupent une place à part (cf. par exemple la Table ronde européenne des associations de solidarité — ETWelfare, dans laquelle coopèrent les fédérations de tels établissements et services, actuellement issus de quatorze États membres).

## ANNEXE III

## à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins le quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

**Paragraphe 3.2**

Modifier comme suit:

«Les associations de solidarité constituent une catégorie économique et sociale importante dans le “cadre de la solidarité sociale” des différents États membres, ainsi qu’au niveau de l’UE en cours d’intégration. Le CES se félicite de compter parmi ses membres des Conseillers représentant des associations de solidarité. Avec cette représentation appropriée, le CES est la représentation la plus large de la société civile et peut, de ce fait, mettre en œuvre le “dialogue civil” et traduire son expression. Ce faisant, en raison notamment de sa composition actuelle, il est à même de conduire les tâches qui lui ont été attribuées.»

*Exposé des motifs*

- cadre de la «solidarité sociale»: voir exposé des motifs concernant l’article 3.1;
- si la forme de l’article 3.2 figurant dans le corrigendum a été atténuée, le fond demeure.

Il est difficile, et extrêmement dangereux pour le CES, en raison du coup qu’il porterait lui-même à son autorité; au sérieux qui doit lui être attribué, et au total à l’ensemble de la crédibilité de ses travaux et de ses membres actuels, d’admettre et de reconnaître — comme le fait cet article:

- que sa représentation n’est pas appropriée puisque la représentation des associations «doit être appropriée» (sous-entendu: aujourd’hui elle ne l’est pas !);
- qu’en raison de cette représentation inappropriée il ne lui est pas aisé, ou mal aisé (puisque selon le 3.1 du corrigendum «grâce à une représentation appropriée au sein du CES il sera encore plus aisé...») de mettre en œuvre le «dialogue civil» recherché.

L’amendement présente, au contraire de l’article proposé au 3.2, positive la présence au CES de représentants des associations, en indiquant que, grâce à cette présence, il a une composition appropriée et peut être, de ce fait, représentatif de la société civile et en traduire toute son expression.

*Résultat du vote*

Voix pour: 36, voix contre: 47, abstentions: 9.

**Paragraphe 3.3**

Supprimer l’avant-dernière phrase «D’autre part ... personnes concernées».

*Exposé des motifs*

Cette affirmation est absurde; il serait en effet tout à fait impossible aux associations de bénévoles de prendre en charge, par exemple, l’aide à domicile ou la livraison de repas à domicile aux personnes âgées.

*Résultat du vote*

Voix pour: 38, voix contre: 40, abstentions: 13.

---



**Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1626/94 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée»**

(98/C 73/24)

Le 6 octobre 1997, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a nommé M. Quevedo Rojo rapporteur général.

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), a adopté par 75 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

### 1. Observations générales

1.1. En date du 27 mars 1996, le Comité économique et social a élaboré un avis dans lequel il approuvait la proposition de la Commission qui préconisait une pêche rationnelle respectant l'équilibre des ressources en matière de pêche au thon rouge avec une palangre de surface en Méditerranée.

1.2. La proposition mentionnée est entrée en vigueur par le biais du Règlement (CE) n° 1075/96 du Conseil, du 10 juin 1996, contenant deux articles qui modifiaient le contenu du Règlement (CE) n° 1626/94 fixant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée.

1.3. La nouvelle proposition de règlement vise à adopter les deux recommandations relatives à la pêche au thon rouge en Méditerranée approuvées par la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), lors de sa dixième session extraordinaire tenue à Saint-Sébastien (Espagne), du 22 au 29 septembre 1996. Les recommandations mentionnées viennent compléter de manière positive celles adoptées précédemment.

### 2. Observations particulières

2.1. Considérant que:

2.1.1. deux pays de l'Union européenne (la France et l'Espagne), en raison de leur appartenance à la CICTA, ont déjà accepté de respecter les recommandations établies;

2.1.2. le Comité économique et social a approuvé en mars 1996 la proposition de la Commission qui préconisait une politique rationnelle de la pêche respectant l'équilibre des ressources, et aboutissait à l'interdiction de la pêche au thon rouge avec palangre de surface pour les bateaux de plus de 24 mètres, entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 juillet de chaque année;

2.1.3. la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) a arrêté deux recommandations destinées à réduire les activités de pêche jusqu'à des niveaux soutenable. Ces recommandations sont considérées pertinentes au vu de la situation préoccupante des stocks de thon rouge;

2.1.4. le Comité approuve la proposition de la Commission.

### 3. Conclusions

3.1. L'Union européenne et les États directement concernés sont invités à établir des mécanismes de contrôle visant à rendre effectives les mesures figurant dans la proposition de règlement tant en ce qui concerne la méthode de pêche que la taille de l'espèce.

3.2. Il est important que le Protocole par lequel l'Union européenne a adhéré à la CICTA entre en vigueur le plus rapidement possible (les pays ne l'ayant pas encore ratifié doivent le faire).

3.3. Il faut adopter des mesures de coopération permettant de développer la recommandation approuvée par la CICTA dans le cadre d'un plan de reconstitution à long terme des stocks de thon rouge en Méditerranée.

Bruxelles, le 10 décembre 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° 1210/90 du 7 mai 1990 relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement»**

(98/C 73/25)

Le 11 juillet 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 130 S du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 novembre 1997 (rapporteur: M<sup>me</sup> Sánchez Miguel).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre) par 93 voix pour et une voix contre.

## 1. Introduction

1.1. Le document de la Commission à l'examen présente une évaluation des résultats obtenus par l'Agence européenne pour l'environnement, en fonction des objectifs fixés lors de sa création<sup>(1)</sup>, principalement en ce qui concerne la fourniture d'informations. Il signale parmi les principales réalisations de l'agence la publication en 1995 de deux rapports sur l'état de l'environnement: le «rapport de Dobris» et le rapport contribuant à la révision du 5<sup>e</sup> programme d'action dans le domaine de l'environnement<sup>(2)</sup>.

1.1.1. Il y a lieu également de distinguer à cet égard la collecte de données dans les États membres grâce à la mise en œuvre du réseau d'information EIONET<sup>(3)</sup>. Ce dernier a été complété par la création de neuf centres thématiques européens (CTE)<sup>(4)</sup>, qui, entre autres fonctions, fournissent les informations objectives qui circulent sur le réseau.

1.2. Dans le cadre de sa fonction d'information, l'agence a par ailleurs favorisé l'intégration des informations environnementales européennes dans des programmes internationaux de surveillance de l'environnement, ce qui a abouti concrètement aux accords avec l'OMS, le PNUE et l'UNECE<sup>(5)</sup>.

1.3. Une autre des tâches menées à bien par l'agence qui a eu des premiers résultats importants est la stimulation du développement de techniques de prévision environnementales et de méthodes d'évaluation du coût des dommages causés à l'environnement ainsi que des politiques environnementales.

1.4. La Commission estime dans son appréciation globale que l'agence a bien progressé, notamment en ce qui concerne la publication de rapports, mais que le fonctionnement des réseaux nationaux d'informations sur les divers secteurs environnementaux en est encore à un stade préliminaire.

1.5. Au vu des résultats, la Commission considère que, pour l'instant, il n'y a pas lieu d'assigner de nouvelles tâches à l'agence, et que, après examen de son action en 2003, il sera procédé à une nouvelle révision de ses compétences.

## 2. Relations entre le CES et l'agence

2.1. Le Comité a fermement soutenu la création de l'agence, estimant qu'il était urgent d'établir un organisme transnational représentant un saut qualitatif par rapport à la série de mécanismes de coordination au niveau européen de l'information sur l'état de l'environnement mis en route dès les années 80. Dans son avis sur la création de l'agence<sup>(6)</sup>, le Comité soulignait déjà l'importante contribution que cet organisme pouvait apporter en matière d'harmonisation des instruments méthodologiques et opérationnels des États membres et de renforcement de la coopération internationale dans le secteur de la protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne le rôle que peut jouer l'Union européenne au sein des organisations internationales et la fourniture de soutien technique et d'informations dans le cadre de ses relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale et avec les pays en voie de développement.

2.2. Le Comité exprimait déjà dans cet avis sa préoccupation quant à la nécessité de garantir la participation active des différents interlocuteurs économiques et sociaux et de prévoir que l'organisme puisse agir non seulement sur instance de la Commission, mais aussi en réponse aux besoins des États membres et surtout des citoyens, en étudiant les formules les plus adaptées de coopération avec les organisations non gouvernementales actives dans le secteur, ainsi qu'avec les institutions technico-scientifiques nationales et européennes.

<sup>(1)</sup> Règlement du Conseil (CEE) n° 1210/90 — JO L 120 du 11.5.1990 — Avis du CES: JO C 56 du 7.3.1990.

<sup>(2)</sup> JO C 140 du 11.5.1996.

<sup>(3)</sup> Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (European Environment Information and Observation Network).

<sup>(4)</sup> CTE: émissions atmosphériques, qualité de l'air, catalogues des sources de données, eaux continentales, occupation des terres, environnement marin, conservation de la nature, qualité des sols et déchets.

<sup>(5)</sup> Organisation mondiale de la santé, Programme des Nations unies pour l'environnement, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.

<sup>(6)</sup> JO C 56 du 7.3.1990.

2.2.1. La nécessité de garantir cette participation est impérative dans le contexte du 5<sup>e</sup> programme d'action dans le domaine de l'environnement, qui met en évidence la responsabilité partagée de tous les acteurs.

2.3. Le Comité a condamné à plusieurs reprises les retards enregistrés dans la mise en route de l'agence, en particulier en 1992, dans ses observations relatives au programme en matière de développement soutenable <sup>(1)</sup>.

2.4. Une fois démarrées les activités à Copenhague, le Comité a maintenu des contacts réguliers, participant à des initiatives développées par l'agence grâce aux informations et rapports mis à sa disposition, et à la présence de ses experts dans une série de thèmes spécifiques, notamment au cours de l'élaboration des avis sur les eaux et les déchets.

2.5. À ces occasions, ainsi qu'au cours des débats qui ont eu lieu entre la section <sup>(2)</sup> et le directeur de l'agence, les membres du Comité ont toujours insisté sur la nécessité d'étendre les fonctions de l'agence et de favoriser la participation des différents agents et des citoyens.

2.6. Plus récemment, à l'occasion de l'élaboration de l'avis sur l'attribution de label écologique, le CES a engagé un débat constructif avec l'agence autour du rôle éventuel de soutien de cette dernière dans le cadre du projet <sup>(3)</sup>, en particulier en ce qui concerne la collecte des informations nécessaires à l'analyse du cycle de vie des produits. S'il exclut un rôle de gestion, qui ne relève pas des compétences de l'agence, le Comité souhaite néanmoins que cette dernière participe activement au projet.

2.7. Enfin, l'information disponible sur le site Internet de l'agence, bien que seulement en anglais, s'est révélée un matériel de référence utile pour la réflexion et l'élaboration des avis portant sur la protection de l'environnement.

### 3. Observations générales

3.1. Au vu de la contribution positive de l'agence dans les domaines évoqués précédemment, et étant donné le besoin permanent d'une information de plus en plus précise et harmonisée sur l'état de l'environnement en Europe, le Comité considère par trop limitative la conclusion à laquelle arrive la Commission au paragraphe 4 de l'Exposé des motifs, à savoir qu'«il ne serait pas judicieux... de lui assigner de nouvelles tâches importantes au stade actuel de développement». Cette approche semble dictée principalement par des motivations financières, le paragraphe 5 précisant qu'il ne sera pas attribué de nouvelles ressources.

<sup>(1)</sup> JO C 287 du 4.11.1992, paragraphe 7.4.2.

<sup>(2)</sup> Annexe au procès-verbal de la 176<sup>e</sup> réunion de la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation du CES, tenue le 3 mars 1995.

<sup>(3)</sup> JO C 296 du 29.9.1997, paragraphe 3.3.1.10.

3.1.1. Il y a lieu d'effectuer une évaluation tenant compte de la valeur ajoutée que peuvent apporter les travaux de l'agence une fois terminée la phase initiale, en particulier en termes d'harmonisation des méthodes de collecte des données et de synergies dans les travaux des États membres dans le cadre des réseaux thématiques, ainsi que dans sa fonction d'évaluation des événements environnementaux.

3.1.2. L'évaluation de la rentabilité de l'agence doit être effectuée en tenant compte, en outre, de sa période d'activité réduite et des moyens qu'elle a eus à sa disposition. Les rapports publiés à ce jour, ainsi que sa banque de données sont d'une grande utilité pour les différentes organisations communautaires, ainsi que pour les milieux économiques et sociaux. Par ailleurs, son personnel est toujours disposé à collaborer avec et à fournir des informations sur sa mission à toutes les organisations qui le sollicitent, comme le Comité a pu le constater à diverses reprises.

3.2. Le Comité évalue de manière positive l'action de l'agence et marque son accord quant au renforcement de ses fonctions dans la ligne proposée par la Commission. Toutefois, il souhaite également l'extension de ses travaux d'information, non seulement en ce qui concerne la Commission et les États membres, mais aussi les autres organisations communautaires et sociales de l'UE. Si l'information s'adresse en dernière instance aux citoyens, elle devra en outre être fournie dans les langues officielles de l'UE, et les ressources nécessaires à cet égard devraient être mises à la disposition de l'agence.

3.3. Pour ce qui est des autres fonctions, il serait nécessaire de les étendre de manière à couvrir l'évaluation «stratégique» de l'environnement, ainsi que le suivi de l'état de l'environnement de l'UE, comme l'avait déjà réclamé le Comité dans son avis sur le programme d'action pour la protection et la gestion intégrées des eaux souterraines <sup>(4)</sup>, et à permettre une participation efficace de l'agence au soutien de la présence de l'Union européenne au sein d'organisations transnationales et internationales chargées de la protection de l'environnement.

3.3.1. Dans ce contexte transnational, le Comité considère que l'agence devrait jouer un rôle marquant dans la collaboration avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui préparent leur adhésion à l'UE, en leur fournissant l'information nécessaire à l'adaptation de leurs normes environnementales. Selon les dernières études réalisées par la Commission, il s'agit là d'un aspect fondamental pour leur intégration dans l'UE.

3.4. Concernant l'intégration des questions environnementales dans les diverses politiques, le Comité estime que l'agence peut fournir un soutien technique appréciable à tous les services qui ont des compétences en matière d'environnement, compte tenu du résultat de la révision réalisée à Amsterdam des articles 130 du

<sup>(4)</sup> JO C 355 du 25.11.1996 — Avis du CES: JO C 89 du 19.3.1997.

Traité, et surtout de l'article 3, où est introduit le concept d'intégration de la politique environnementale dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions communautaires. La coordination avec la DG XII mérite une attention particulière, étant donné que les lignes de recherche de cette dernière sont étroitement liées aux questions environnementales, et, dans bien des cas, avec des projets de législation en la matière. Il y aura lieu de renforcer la coopération et de garantir une meilleure synergie entre les travaux de l'agence et ceux du Centre commun de recherche, comme prévu dans le règlement, afin d'éviter une duplication des travaux et de tirer parti du flux d'information sur les technologies propres et sur les produits résultant des travaux de recherche réalisés en collaboration avec l'industrie.

3.5. Par ailleurs, le Comité souligne qu'il reste à trouver une voie garantissant la participation au sein de l'agence des organisations socioéconomiques de l'UE, en particulier les ONG et celles représentant les consommateurs. Une plus grande ouverture de l'agence dans le cadre de ses relations avec les milieux économiques et sociaux peut assurer des progrès prometteurs, dans la ligne de l'approche du programme en matière de développement soutenable, qui prévoit la participation de tous les milieux à la protection de l'environnement.

3.6. À cet égard, le Comité voit d'un œil favorable la récente initiative de soumettre le deuxième programme de travail de l'Agence, portant sur la période 1999-2003, à une consultation étendue aux ONG actives dans le secteur de l'environnement, à l'industrie et aux syndicats, ainsi qu'aux différentes directions générales assumant des responsabilités en la matière, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Le Comité préconise de poursuivre ce genre d'initiative et de lui donner un caractère plus formel, tout en l'étendant à des problématiques plus spécifiques au travail de l'Agence.

#### 4. Examen des modifications proposées

4.1. Les modifications proposées par la Commission portent d'une part sur l'extension et le renforcement de la fonction informative de l'agence, en modifiant les articles 2 et 4, et d'autre part sur le fonctionnement du conseil d'administration.

##### 4.2. Article 2. *Élargissement des fonctions de l'agence*

4.2.1. Le Comité considère comme globalement positives les nouvelles fonctions attribuées à l'agence, en ce que sa fonction d'information se voit renforcée, spécialement par la proposition d'introduire des obligations en matière de présentation de rapports.

4.2.2. Néanmoins, il serait nécessaire d'étendre à d'autres instances, comme le Conseil, le Parlement, le CES, etc. la faculté de demander des informations à l'agence. De même, concernant sa fonction d'aide à la

collecte d'informations, le point ii) devrait mentionner le contenu des «modèles standard de collecte d'information», en vue d'harmoniser l'information que doivent envoyer les États membres.

4.2.3. Le Comité estime également que les nouvelles compétences en matière d'information doivent couvrir également les organisations non gouvernementales (ONG, syndicats, organisations de consommateurs, etc.). De même, les organismes chargés de la politique de l'environnement aux différents niveaux d'administration des États membres devraient pouvoir demander des informations.

4.2.4. Par ailleurs, la formulation de ce paragraphe limite l'indépendance de l'agence qui fournirait désormais (à la Communauté et aux États membres) «les informations objectives dont ils ont besoin» au lieu des «informations objectives nécessaires». Le Comité demande par conséquent le maintien du texte original.

4.2.5. Dans la proposition de la Commission est ajouté au début du point iii) l'établissement d'archives d'informations qui équivaldraient à un centre européen de l'information. Le Comité, reprenant les demandes réitérées dans ses avis, considère que ce dernier devrait prendre la forme d'un registre public, afin que toutes les organisations et les personnes intéressées par des informations sur l'environnement puissent y avoir accès. Il est donc demandé que soit ajouté à l'article 2 un nouveau point xiv) formulé comme suit: «Prendre en charge un registre d'informations obligatoires conformément à la législation environnementale».

4.2.6. Le point vi) requiert que l'agence élabore un rapport sur «l'état de l'environnement» tous les cinq ans. Le Comité demande que soient ajoutés après le mot «état» les termes «les perspectives et les tendances», ce qui rendrait plus dynamique le contenu du rapport. Le Comité considère également que, étant donné l'évolution rapide de l'état de l'environnement, les rapports sur les indicateurs annuels doivent également être reliés au rapport pluriannuel que réalise le comité scientifique afin de leur conférer une perspective fiable du point de vue scientifique.

4.2.7. Concernant le nouveau point xi), il y aurait lieu d'ajouter après «grand public»: «dans sa propre langue».

4.2.8. Au nouveau point xii), il y aurait lieu d'ajouter également une référence à «l'évaluation environnementale stratégique ou intégrée, conformément à la proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement»<sup>(1)</sup>.

4.2.9. En outre, le Comité demande que soit ajouté à l'article 2 un point xv) formulé comme suit: «contribuer à la collecte d'informations et à la diffusion des résultats

<sup>(1)</sup> JO C 129 du 25.4.1997 — JO C 287 du 22.9.1997.

en coopération avec le projet de système européen d'attribution de label écologique».

4.2.10. Enfin, il y aurait lieu d'intégrer dans l'article 2 la partie de l'article 20 modifié mentionnant la compétence de l'agence pour s'associer «au contrôle de l'application de la législation communautaire en matière d'environnement, en coopération avec la Commission et les organismes compétents des États membres».

#### 4.3. Article 4. Compétences liées au réseau

4.3.1. Il est important que les réseaux nationaux soient créés dans leur totalité et fournissent l'information permettant à l'agence de réaliser sa fonction d'information. Le Comité accueille donc favorablement la proposition d'ajouter un deuxième alinéa au paragraphe 2 de l'article 4 renforçant l'obligation des États membres de fournir les informations nécessaires.

4.3.2. Le Comité est conscient que, dans certains cas, les réseaux nationaux ne sont pas totalement développés, ce qui crée des difficultés pour l'établissement d'un cadre d'information global. C'est pourquoi il serait intéressant que l'agence puisse signaler ces lacunes, en procédant à un inventaire des réseaux, afin que la Commission et les États membres concernés étudient les mesures nécessaires pour remédier à cette situation. Le soutien financier pour cette opération pourrait être fourni par le Fonds de cohésion.

#### 4.4. Article 8. Conseil d'administration

4.4.1. Le Comité est favorable à ce que des représentants des pays de l'EEE fassent partie du conseil d'administration. Toutefois, dans la ligne du précédent avis du CES sur l'agence<sup>(1)</sup>, il est redemandé que l'article 8 fasse état de la nécessité de consulter les différents acteurs socioéconomiques sur le programme pluriannuel (quatrième alinéa), que des formules propres à assurer la régularité de cette opération soient trouvées, par exemple par l'intégration dans le conseil d'administration d'un expert représentant les associations actives dans le domaine de l'environnement, et que le rapport annuel (sixième alinéa) soit communiqué officiellement au Comité économique et social et au Comité des régions, l'enjeu consistant à formaliser des formes de collaboration et de consultation qui sont déjà utilisées

<sup>(1)</sup> JO C 56 du 7.3.1990.

mais doivent encore être entérinées par le règlement de l'agence.

4.4.2. Concernant la création d'un comité exécutif permettant d'accélérer et de faciliter le travail du conseil d'administration, le Comité n'a pas d'observations à formuler, si ce n'est de recommander que sa composition soit équilibrée du point de vue des intérêts représentés, parmi lesquels doivent figurer les ONG.

#### 5. Conclusions

5.1. Suite à l'examen des points précédents, on peut conclure en synthèse que les modifications prévues conféreront à l'agence plus d'indépendance et d'efficacité, ce qui lui permettra d'être un instrument adapté à la nouvelle orientation donnée à la politique de l'environnement à Amsterdam.

5.1.1. En vue de rapprocher les travaux de l'agence de l'ensemble des citoyens de l'UE, il faudrait en premier lieu accroître la participation en son sein des organisations représentatives de leurs intérêts, en recherchant également un équilibre dans le conseil d'administration. Il faudrait ensuite que ses publications soient disponibles dans les langues officielles de la Communauté, en s'efforçant de trouver une formule de cofinancement impliquant des organisations publiques et privées de chaque État.

5.1.2. Il est nécessaire que l'agence devienne un véhicule d'intégration de toutes les politiques ayant une incidence sur l'environnement, collaborant non seulement avec la Commission, mais aussi avec toutes les organisations concernées par l'environnement. On peut également ajouter dans la même ligne son rôle de conseil dans le cadre de l'élargissement de l'UE.

5.1.3. Concernant ses fonctions, il y a lieu d'insister sur le fait qu'il est nécessaire qu'elle dispose de compétences en matière d'«évaluation environnementale stratégique ou intégrée» et qu'elle intervienne, conjointement avec la Commission, dans le contrôle de l'application de la législation communautaire en matière d'environnement.

5.2. Ce qui précède ne sera possible que si l'agence dispose du financement adapté à ses missions, et l'on pourrait envisager la possibilité d'un budget propre permettant de ne pas imputer à la DG XI les augmentations budgétaires à venir.

Bruxelles, le 11 décembre 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 modifiant la directive 97/33/CE pour ce qui concerne la portabilité du numéro et la présélection de l'opérateur»**

(98/C 73/26)

Le 30 octobre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a créé un groupe d'étude et a désigné M. Mobbs en tant que rapporteur.

Au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social a désigné M. Mobbs en tant que rapporteur général et a adopté à l'unanimité 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<sup>(1)</sup>. Ce Livre vert a donné lieu à une vaste consultation avec toutes les parties intéressées dans l'UE sur un éventail d'options pour une approche commune de certains problèmes de numérotation permettant d'atteindre l'objectif convenu d'un marché des télécommunications compétitif et libéralisé. Le Comité a adopté son avis le 28 mai 1997<sup>(2)</sup>.

1.2. Le 21 mai 1997, la Commission a publié une communication concernant la consultation à propos du Livre vert sur une politique de numérotation dans le domaine des télécommunications en Europe<sup>(3)</sup>. Le Comité a adopté son avis le 29 octobre 1997<sup>(4)</sup>.

1.3. Si la communication de la Commission du 21 mai a été publiée avant que le Comité ne fasse connaître son avis du 28 mai, les points de vue du Comité n'étaient toutefois pas en général matériellement différents de ceux contenus dans la communication de la Commission sur le Livre vert.

1.3.1. Cependant, seuls les éléments relatifs à la portabilité du numéro et à la présélection de l'opé-

teur<sup>(5)</sup> sont abordés par la Commission dans sa proposition à l'examen modifiant la directive «Interconnexion»<sup>(6)</sup>.

## 2. La proposition de la Commission

2.1. La proposition, qui résulte de la consultation publique évoquée au paragraphe 1.1 ci-dessus, fait référence à la résolution du Conseil du 22 septembre 1997<sup>(7)</sup>, mais la Commission n'envisage que deux actions.

2.2. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000: tous les fournisseurs d'accès locaux fixes et tous les opérateurs doivent offrir un

<sup>(1)</sup> COM(96) 590 final.

<sup>(2)</sup> JO C 287 du 22.9.1997, p. 15.

<sup>(3)</sup> COM(97) 203 final.

<sup>(4)</sup> JO C 19 du 21.1.1998.

<sup>(5)</sup> Portabilité du numéro: la possibilité de transférer un numéro de téléphone d'un opérateur à un autre. Cette portabilité permet aux consommateurs de conserver leur numéro de téléphone lorsqu'ils décident de changer d'opérateur et supprime une entrave importante à la concurrence. Présélection de l'opérateur: l'opérateur local/fournisseur de services local achemine automatiquement les appels longue distance et les appels internationaux d'un consommateur vers l'opérateur longue distance choisi par ce dernier. Le consommateur n'a dès lors pas à composer ni à prévoir de codes spéciaux de sélection de l'opérateur à chaque appel («égalité d'accès»).

Sélection de l'opérateur à chaque appel: mécanisme simple permettant au consommateur de choisir un opérateur grâce à un code ou à un équipement préprogrammé lors de chaque appel. En l'absence de ceux-ci, un opérateur longue distance est automatiquement choisi par le fournisseur d'accès local (opérateur local), l'utilisateur ayant la possibilité de modifier ce choix à chaque appel («facilité d'accès»).

<sup>(6)</sup> 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 fourniture d'un réseau ouvert (ONP) — JO L 199 du 26.7.1997, p. 32. Avis du CES: C 153 du 28.5.1996, p. 21.

<sup>(7)</sup> Résolution du Conseil du 22 septembre 1997 sur le développement d'une politique de numérotation dans le domaine des services de télécommunications dans la Communauté européenne — JO C 303 du 4.10.1997, p. 1.

service de portabilité du numéro pour les numéros de service spéciaux à caractère non géographique.

2.2.1. La nécessité que cette facilité soit offerte par les opérateurs mobiles mérite un examen plus approfondi. La Commission propose de réexaminer la situation avant la fin 1998.

2.3. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000: tous les fournisseurs d'accès locaux fixes commercialement puissants doivent offrir un service de présélection de l'opérateur (l'opérateur par défaut devant être déterminé par l'abonné et l'utilisateur devant pouvoir modifier la présélection à chaque appel), et ce dans tous les États membres où la pleine libéralisation est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 1998 ainsi que, après cette date, dans les États membres soumis à des périodes de transition.

2.3.1. Un service de sélection de l'opérateur à chaque appel<sup>(1)</sup> doit être offert au 1<sup>er</sup> janvier 1998. (La Commission ne présente pas de nouvelle proposition de législation, vu qu'il est estimé que la directive «Interconnexion» existante est suffisante).

2.3.2. La proposition évoque les arguments que font valoir la minorité des opposants à la présélection des

(1) Portabilité du numéro: la possibilité de transférer un numéro de téléphone d'un opérateur à un autre. Cette portabilité permet aux consommateurs de conserver leur numéro de téléphone lorsqu'ils décident de changer d'opérateur et supprime une entrave importante à la concurrence. Présélection de l'opérateur: l'opérateur local/fournisseur de services local achemine automatiquement les appels longue distance et les appels internationaux d'un consommateur vers l'opérateur longue distance choisi par ce dernier. Le consommateur n'a dès lors pas à composer ni à prévoir de codes spéciaux de sélection de l'opérateur à chaque appel («égalité d'accès»). Sélection de l'opérateur à chaque appel: mécanisme simple permettant au consommateur de choisir un opérateur grâce à un code ou à un équipement préprogrammé lors de chaque appel. En l'absence de ceux-ci, un opérateur longue distance est automatiquement choisi par le fournisseur d'accès local (opérateur local), l'utilisateur ayant la possibilité de modifier ce choix à chaque appel («facilité d'accès»).

opérateurs et énumère ensuite les raisons pour lesquelles elle estime que ces arguments ne sont pas convaincants.

### 3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite de constater que la Commission continue à prendre des mesures positives en vue de la libéralisation complète de la téléphonie vocale. Les deux actions proposées (portabilité du numéro et présélection de l'opérateur) suivent la proposition contenue dans le document issu de la consultation<sup>(2)</sup>.

3.2. Le Comité a soutenu cette approche dans son dernier avis<sup>(3)</sup>. Toutefois, en ce qui concerne la présélection de l'opérateur, le Comité a ajouté que l'examen de cette question «[devait comprendre] obligatoirement une étude de rentabilité détaillée».

3.3. Dans le cadre des consultations qu'elle a menées à partir de la publication du Livre vert<sup>(4)</sup>, la Commission a évoqué une série d'études de rentabilité indépendantes. Cependant, elle n'a pas publié elle-même d'étude de ce genre. Dès lors, le Comité demande à la Commission d'assurer la disponibilité d'une étude de rentabilité spécifique à l'UE. En outre, la Commission devrait étudier la question de la compétitivité d'une présélection communautaire de l'opérateur sur le marché mondial, en particulier à la lumière de récentes expériences menées dans d'autres pays, notamment les États-Unis.

3.4. L'intérêt du consommateur doit être une priorité pour l'étude de la présélection de l'opérateur. En particulier, les consommateurs doivent être pleinement informés de tous les coûts de présélection de l'opérateur. Le Comité recommande qu'il soit prévu, comme c'est déjà le cas dans la législation de certains États membres, que ces coûts ne puissent inclure une redevance imposée à une personne déjà abonnée lorsqu'elle fait appel à un second opérateur ou fournisseur de services, comme cela est déjà prévu dans la loi de certains États membres.

3.5. En principe, la présélection de l'opérateur devrait offrir un cadre concurrentiel commun et des conditions de concurrence ouvertes et loyales. Toutefois, il conviendrait de considérer ces éléments non de manière isolée, mais en poursuivant l'objectif plus large d'une pleine concurrence et en tenant compte des effets sur tous les consommateurs en termes de coûts.

(2) COM(97) 203 final.

(3) JO C 19 du 21.1.1998.

(4) COM(96) 590 final.

Bruxelles, le 11 décembre 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 sur les nouveaux développements des communications mobiles et sans fil: défis et choix pour l'Union européenne» et
- la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Stratégie et orientations concernant les nouveaux développements des communications mobiles et sans fil (UMTS) — Résultats de la consultation publique et propositions en vue de créer un environnement favorable»

(98/C 73/27)

Les 3 juin et 23 octobre 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les communications susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a constitué un groupe d'étude et désigné M. Mobbs en qualité de rapporteur.

Au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social a désigné M. Mobbs en tant que rapporteur général et adopté à l'unanimité l'avis suivant.

**1. Introduction**

1.1. Le développement des communications mobiles a été considérable ces dix dernières années et a permis aux utilisateurs, tant privés que professionnels, d'appeler et d'être appelés, d'envoyer et de recevoir des télécopies, d'avoir accès à un courrier électronique ou à l'Internet sans pour autant être dépendants d'un poste fixe. Cette croissance a entraîné un développement de l'ensemble du marché des télécommunications. La présence de services d'itinérance mobiles, non seulement dans des régions développées mais également dans de nombreuses régions en développement, a contribué de manière significative à l'utilisation élargie de toutes les formes de télécommunications dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie. L'accès individuel généralisé a également permis de surmonter le problème des fuseaux horaires ainsi que d'autres obstacles au commerce et aux activités à l'échelle internationale. Bien que l'on s'attende à la poursuite de l'essor rapide des communications mobiles, la demande en infrastructure fixe par câble subsistera du fait de la demande sans cesse croissante de transmissions de données plus rapides et de capacités accrues à des prix très avantageux. Étant donné la diminution des coûts du matériel et des services mobiles, l'augmentation des nouvelles connexions mobiles devrait dépasser celle des nouvelles connexions fixes, en particulier après la libéralisation totale du secteur des télécommunications dans la plupart des États membres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998. La possibilité, pour les utilisateurs, de conserver leur numéro de téléphone, quel que soit le réseau utilisé (fixe ou mobile), stimulerait également le développement des télécommunications dans toutes les sphères de la vie économique et sociale.

1.2. En Europe, la quantité de numéros concernés démontre l'étendue de cette croissance du téléphone mobile: 37 millions d'utilisateurs de communications

mobiles, 4,5 millions d'utilisateurs de systèmes de radiomessageries et 3 millions d'utilisateurs de systèmes de données mobiles<sup>(1)</sup>. De plus, le GSM numérique<sup>(2)</sup>, considéré comme la technologie de seconde génération (la première étant la technologie analogique), a connu un succès exceptionnel en Europe et s'est imposé comme la norme mondiale en matière de communications mobiles. La mise en place du GSM comme système unique rend l'itinérance possible à travers la majeure partie de l'Europe, créant ainsi un véritable réseau de services paneuropéen, éliminant les entraves nationales, stimulant la concurrence et élargissant le choix des utilisateurs. Tous ces éléments, auxquels s'ajoutent les technologies connexes de DCS-1800 et PCS-1900 (connues dans le monde sous l'appellation GSM1800 et GSM1900), ont également permis d'introduire une concurrence véritable et une dynamique de marché dans la boucle locale.

1.3. Aujourd'hui, les quelque 200 réseaux de communications mobiles fondés sur les GSM et desservant plus de 55 millions d'utilisateurs témoignent du succès de ce système et de son adoption comme norme mondiale. Toutefois, l'autosatisfaction n'est pas de mise: au fur et à mesure que le positionnement commercial de l'industrie évolue en Europe et dans le monde, les nouvelles normes de GSM doivent faire face à la concurrence acharnée de normes différentes en vigueur aux États-Unis et de variantes existant au Japon.

1.4. L'UMTS<sup>(3)</sup> peut être décrit comme un système de communications mobiles qui, par un réseau conver-

(1) Voir le paragraphe 2.1 de la communication de la Commission.

(2) Système global de communications mobiles (GSM).

(3) Système de télécommunications mobiles universelles (UMTS).



gent de systèmes fixes, cellulaires ou satellitaires, garantit à tous les usagers d'un marché concurrentiel un accès universel à des communications mobiles personnalisées, y compris des services multimédias de haute qualité, et ce indépendamment du lieu, du réseau ou du terminal utilisé. Il s'agit d'un concept européen promu par l'ETSI (1), la CEPT (2), le Forum UMTS (3) et la Commission européenne dont l'objectif est de permettre pour la première fois l'itinérance à une échelle qui soit véritablement mondiale. Ce concept bénéficie du soutien des principaux opérateurs européens de réseaux fixes et mobiles et des constructeurs. Le développement de nouvelles technologies de plus en plus accessibles rendra l'usage de systèmes de communications terrestres ou par satellite plus efficient et plus efficace, au bénéfice des utilisateurs. En particulier, l'UMTS vise à faciliter l'accès à l'Internet.

1.5. L'UMTS est destiné à s'intégrer dans la famille des normes mondiales de troisième génération désignées sous le nom de télécommunications mobiles internationales 2000 (IMT-2000). Dans le cadre du programme IMT-2000, l'UIT (4) élabore des recommandations visant à assister les gouvernements concernés pour le passage aux systèmes de la troisième génération et s'occupe actuellement du développement des systèmes mobiles de troisième génération dans les secteurs des radiocommunications (UIT-R) et des télécommunications (UIT-T). L'UIT devrait achever ses travaux en 1999.

1.6. Le développement de l'UMTS représente un défi pour l'Europe, mais également une occasion d'exploiter sa position dominante sur ce marché et de récolter tous les bénéfices de l'émergence d'une libéralisation totale dans la plupart des États membres ainsi que de l'ouverture, par l'OMC (5), de marchés mondiaux dans le domaine des télécommunications de base. L'UMTS peut notamment fournir un accès mobile à une série de communications, d'informations et de services vidéo de divertissement, ce qui intensifierait la synergie entre les marchés de radiodiffusion et de télécommunication. Compte tenu de l'importance du contenu en ligne pour les services multimédia interactifs, l'industrie informatique aura également un rôle majeur à jouer afin de garantir le succès de l'UMTS.

(1) Institut européen des normes de télécommunications (ETSI).

(2) Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT).

(3) Le Forum UMTS, qui a été inauguré en décembre 1996, prolonge les activités de la task force UMTS. Il rassemble des représentants des pouvoirs de réglementations, des opérateurs, des constructeurs, des exploitants de satellites et d'autres parties intéressées, ainsi que des associations telles que l'ETSI, le BER et le BET. Son financement est assuré par ses 70 membres et son budget annuel s'élève à 500 000 écus.

(4) Union internationale des télécommunications (UIT).

(5) Organisation mondiale du commerce (OMC).

1.7. L'UMTS fonctionnera dans le contexte tant terrestre que satellitaire, ce qui sera important pour sa diffusion dans des zones peu peuplées. Plus tôt cette année, la Commission a publié une communication sur un «Plan d'action de l'Union européenne: les communications par satellite dans la société de l'information» (6) contenant une approche plus cohérente dans le domaine des communications par satellite. Le Comité a adopté un avis globalement favorable à ce sujet (7).

1.8. Le succès rencontré par les télécommunications mobiles et la rapidité de développement des technologies connexes ont conduit la Commission à estimer nécessaire d'adopter une politique déterminée et à prendre des décisions stratégiques afin de garantir la poursuite de cette croissance.

## 2. Communications de la Commission

2.1. La première communication de la Commission (mai 1997) constitue une réponse aux demandes du Conseil et du Parlement invitant la Commission à rendre compte du développement des communications mobiles.

2.2. Cette communication donne un aperçu de la situation actuelle et exprime la nécessité d'examiner plus en détail les concepts de service qui prévaudront à l'avenir et les exigences futures des utilisateurs afin de définir, aux niveaux européen et national, des réponses en matière de réglementation, de fréquences et de normalisation.

2.3. La Commission précise et résume son point de vue en évoquant cinq questions clés, qu'elle aborde sous forme de commentaires préliminaires aux réponses des parties concernées.

- Le moment est-il venu de définir une stratégie relative à l'introduction de l'UMTS ou une réglementation serait-elle prématurée à l'heure actuelle?
- Existe-t-il un consensus en Europe en ce qui concerne la notion d'UMTS ou de télécommunications mobiles de troisième génération? S'agira-t-il d'une nouvelle technologie unique ou de plusieurs solutions interopérables basées sur des technologies différentes?
- Quel devrait être le rôle du secteur privé et celui des pouvoirs publics dans la transition vers l'UMTS?
- Quel est l'impact potentiel de l'UMTS sur la compétitivité de l'industrie européenne?
- Comment garantir les grands intérêts sociaux et sociétaux dans le développement de la «société de l'information sans fil»?

(6) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Plan d'action de l'Union européenne: les communications par satellite dans la société de l'information — doc.COM(97) 91 final.

(7) JO C 355 du 21.11.1997.

2.4. La Commission a invité toutes les parties concernées à faire connaître leur opinion avant le 15 juillet 1997, cette échéance ayant toutefois été reportée à septembre à la demande du Conseil «Télécommunications».

2.5. La seconde communication de la Commission (octobre 1997) est une synthèse des commentaires et des contributions qui ont été reçus. En particulier, la clarification du régime d'octroi des licences UMTS et la certitude de disposer en temps utile des fréquences radio nécessaires étaient considérées comme des domaines critiques appelant de toute urgence une action des autorités compétentes. Les États membres et le secteur concerné s'accordent très largement pour estimer que cela créerait des conditions propices au développement de l'UMTS et préserverait ainsi la compétitivité de l'industrie européenne. Parallèlement les États membres et les opérateurs sont d'avis qu'il faut garantir les intérêts fondamentaux des consommateurs, telles que l'itinérance à l'échelle européenne des services mobiles multimédia, sur la base d'une norme d'interface radio commune, ouverte et concurrentielle au plan international, qui permettra aux Européens de participer à la «société de l'information sans fil» et sans frontières, de la même façon qu'ils peuvent bénéficier actuellement des avantages du GSM en ce qui concerne les communications vocales.

2.6. La communication de la Commission aborde les problèmes clés suivants:

- avis du secteur des télécommunications et de l'administration sur les questions essentielles et les questions concernant la réglementation;
- évaluation de la Commission sur les points d'accord et les thèmes à approfondir;
- orientations pour les objectifs de l'action publique, recommandations d'action et objectifs, plan d'action et calendrier proposés.

2.7. La Commission propose le plan d'action et le calendrier suivants:

- CMR-97: préparation de l'ordre du jour de la CMR-99 (inscription à l'ordre du jour de la question de l'attribution de fréquences pour l'UMTS): octobre 1997.
- Adoption de la résolution du Conseil sur la présente communication exposant les priorités politiques: décembre 1997.
- Proposition d'une décision sur l'UMTS relative aux fréquences et aux conditions d'octroi des licences: janvier 1998.
- Mise en œuvre du 5<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et de développement: 1998.

- Adoption de la décision sur l'UMTS: début 1999.
- Mandat au CER<sup>(1)</sup> en vue de l'attribution de nouvelles fréquences: février 1999.
- Négociations ARM<sup>(2)</sup>: en cours.
- CMR-99: extension de la partie du spectre attribuée à l'UMTS: octobre 1999.
- Réexamen de l'environnement réglementaire dans le domaine des télécommunications: fin 1999.

### 3. Observations générales

3.1. Le Comité accueille favorablement la communication de la Commission qui franchit une étape nécessaire sur la voie vers une politique européenne pour l'introduction de l'UMTS. Le Comité se félicite que la seconde communication a été publiée à temps pour lui permettre de faire connaître ses observations à la demande de la Commission.

3.2. Le Comité rejoint la position de la Commission (exprimée dans sa première communication) selon laquelle il faut d'abord avoir une idée claire et durable de l'UMTS avant de pouvoir définir de manière exhaustive les actions requises au niveau européen afin d'apporter une contribution positive au développement futur des technologies mobiles et sans fil.

3.3. La seconde communication de la Commission est une contribution utile à deux objectifs primordiaux, à savoir l'indication de la position de l'industrie et la définition d'un calendrier et des mesures destinées à créer «un environnement favorable» à l'UMTS. Le Comité souscrit aux principaux points d'accord dégagés par la Commission dans sa communication. Certains d'entre eux font l'objet des observations spécifiques formulées au paragraphe 4 ci-dessous.

3.4. L'importance des communications se voit renforcée au vu des développements technologiques qui accréditent les prévisions d'une transition vers un environnement de services de communication individuels. Dans son Livre vert sur «Les communications mobiles et personnelles»<sup>(3)</sup> la Commission définit les services de communications individuelles («PCS») comme «un appel de personne à personne, quels que soient l'endroit, le terminal utilisé, les moyens de transmission (avec ou sans fil) et/ou le choix des technologies».

3.5. La réussite du lancement et de la mise en place du système GSM en Europe peut être attribuée à la coordination et à la collaboration adéquates mises en œuvre avec à-propos entre l'industrie et les pouvoirs

<sup>(1)</sup> Comité européen des radiocommunications.

<sup>(2)</sup> Accord de reconnaissance mutuelle (ARM).

<sup>(3)</sup> Vers un environnement de communications personnelles: Livre vert sur une approche commune dans le domaine des communications mobiles et personnelles au sein de l'Union européenne — doc. COM(94) 145 final, III, 1.7, p. 15. Avis du CES: JO C 393 du 31.12.1994, p. 64.

publics européens. Le Comité préconise l'adoption d'une approche équivalente à l'égard des problèmes liés à la transition vers l'UMTS. Le succès du GSM est également dû au fait qu'il s'agit d'une norme ouverte permettant une itinérance transfrontalière absolue. Le GSM est devenu de facto la norme mondiale pour les communications mobiles regroupant désormais plus de 200 opérateurs exploitant ou construisant un réseau et la plupart se trouvent hors des frontières européennes.

3.6. Il ne faut pas négliger l'importance que revêt l'industrie de production des moyens de communications mobiles pour l'économie, la compétitivité et l'emploi en Europe. Les constructeurs européens d'équipement GSM jouissent d'une position dominante sur le marché mondial et cette industrie européenne doit absolument maintenir sa position lors de l'introduction de l'UMTS.

3.7. Le Comité est également conscient du fait que le succès du GSM en Europe a attiré l'attention des pays tiers sur l'importance du marché potentiel des télécommunications mobiles et sans fil, et que ceux qui n'avaient pas pris le train en marche la première fois mettront tout en œuvre pour éviter de commettre la même erreur. Il y a donc de fortes chances qu'à côté de la résolution des problèmes techniques, la stratégie de marché et les alliances internationales des principaux fabricants européens d'équipement mobile jouent aussi un rôle essentiel dans le développement mondial de l'UMTS. Un marché domestique vigoureux semblerait mettre l'industrie européenne dans les conditions les plus favorables pour être concurrentielle dans d'autres parties du monde.

3.8. À mesure que la globalisation progresse sur le marché de la «société de l'information sans fil», les décisions en matière de R&D, de développement, de fabrication et d'autres investissements reposeront de plus en plus sur des stratégies commerciales internationales. Compte tenu des prévisions de croissance plus rapide encore du marché dans la région Asie-Pacifique qu'en Europe, les constructeurs européens doivent prendre en compte l'ensemble de ces évolutions.

3.9. En réponse à la seconde communication, le Comité estime que la politique de l'UE doit soutenir la compétitivité de l'industrie détenue par des capitaux européens, mais également garantir la poursuite du Marché unique en veillant à ce que les avantages offerts par la technologie GSM dans le domaine de l'itinérance à l'échelle européenne soient maintenus dans la société de l'information sans fil.

#### 4. Observations spécifiques

4.1. Les observations formulées ci-dessous ont pour objet d'examiner plus avant les points d'accord dégagés par la Commission.

4.1.1. Spectre de fréquence. L'attribution d'un spectre de fréquence adéquat constitue un facteur clé pour l'introduction réussie de l'UMTS. Le Comité estime tout comme la Commission qu'il faut s'employer, dans le cadre de la CEPT et du dispositif de la CAMR (Confé-

rence administrative mondiale des radiocommunications), à obtenir un spectre radio suffisamment étendu afin de permettre à l'UMTS de se développer pour répondre à la demande croissante du marché. En outre, il est primordial de garantir qu'un spectre suffisant demeure disponible durant la transition des systèmes GSM, DCS-1800 et PCS-1900 de la seconde génération à la troisième génération.

4.1.2. Attribution des bandes de fréquence. Il est nécessaire de s'interroger sur le mécanisme qui convient pour l'attribution des spectres de fréquence. Devrait-elle se faire aux enchères? Si tel est le cas, y a-t-il un risque quelconque de conséquences néfastes pour l'intérêt public, en particulier au niveau de la structure de concurrence du marché?

4.1.3. Licences. Le Comité estime que toute action dans ce domaine doit tenir compte des prévisions de l'industrie selon lesquelles les premiers services de l'UMTS devraient être opérationnels vers l'an 2002 et le grand public devrait y avoir accès dans le monde entier vers 2005. Pour pouvoir respecter ce calendrier, il convient de mettre en place un cadre communautaire afin d'assurer que les ARN octroient les licences par l'intermédiaire de procédures objectives, transparentes et non discriminatoires, et ce suffisamment à l'avance, c'est-à-dire dès la fin 1998. La Communauté doit également s'assurer que les fréquences radio soient attribuées en temps utile aux opérateurs.

4.1.4. Réglementation. Les États membres devront prendre les mesures nécessaires afin d'achever la mise en vigueur et l'application de la législation européenne ainsi que des décisions concernant les problèmes de fréquence qui ont été prises au sein du Comité européen des radiocommunications. Il n'est pas douteux que le cadre réglementaire de l'Union européenne en matière de télécommunications s'applique à l'UMTS. Par exemple, la législation et les politiques en matière d'octroi de licences, d'interconnexion et d'itinérance couvrent l'UMTS au même titre que d'autres activités de télécommunications fixes et mobiles. Toutefois, la question de l'itinérance entre l'UMTS et les systèmes existants de seconde génération (par exemple GSM, DCS-1800, PCS-1900) doit être étudiée en détail.

4.1.5. Décisions en matière d'UMTS. La décision proposée en matière d'UMTS devrait contribuer à clarifier le cadre juridique de l'UMTS (par exemple en ce qui concerne l'octroi des licences et l'interconnexion) mais elle devrait également étendre ce cadre à l'itinérance et à la disponibilité assurée de bandes de fréquences radio.

4.1.6. Normes. Une normalisation ouverte revêt une importance capitale pour le succès de l'UMTS à l'échelle mondiale. Une coopération entre la Commission et les États membres de l'UE, ainsi qu'avec les organisations concernées au niveau tant européen qu'international, devrait viser à garantir que l'UE adopte une approche

unique en matière d'UMTS et permettre ainsi qu'il soit souscrit de la manière la plus large qui soit à cette approche sur le marché mondial<sup>(1)</sup>. Le processus de normalisation suppose la pleine participation de tous les principaux acteurs de l'industrie représentant les intérêts des fabricants et des opérateurs afin de réduire au maximum les problèmes de propriété intellectuelle.

4.1.6.1. L'ETSI, en tant que membre de la famille IMT200 de l'UIT, est responsable de l'établissement de la norme UMTS et doit apporter des solutions répondant aux besoins européens dans un contexte mondial. L'ETSI doit donc adopter une interface radio commune, ouverte et compétitive au plan international en vue de son application à l'échelle planétaire. Si la flexibilité de la norme UMTS, telle que définie par l'ETSI, constituerait un avantage, elle devra être tempérée par la nécessité que la norme soit assez bien définie pour que les opérateurs UMTS aient confiance dans le fait qu'elle sera disponible auprès d'une vaste gamme de fabricants et que tous les équipements seront interopérables. Les normes ouvertes ETSI minimiseront le risque que des normes multiples ne fragmentent le marché européen. Cette approche minimisera également le risque de fragmentation du marché lié à l'utilisation de combinés multimodes avec des interfaces radio multiples — une idée qu'il ne convient pas de privilégier, compte tenu des difficultés techniques et des coûts élevés possibles.

4.1.6.2. Il est difficile d'imaginer que le jeu de la concurrence entre les normes (au sein des bandes du spectre UMTS) n'ait pas pour effet de déstabiliser le marché européen. L'expérience des États-Unis, où les normes se font concurrence, semble confirmer cette évolution. Chacun s'accorde à reconnaître que le succès du GSM est dû essentiellement à la stabilité de la norme et au soutien d'un grand nombre de fabricants à ce qui constitue une norme largement ouverte. La concurrence entre normes entraînerait immanquablement l'appropriation par le constructeur qui comporte l'inconvénient majeur du point de vue d'un opérateur et de ses partenaires financiers de lier un opérateur pour de longues années au même fabricant.

4.1.6.3. L'UMTS engendrera probablement une convergence accrue entre les industries de télécommunications et de technologies de l'information. À cet égard, il est très souhaitable d'impliquer davantage l'industrie des TI dans le processus de normalisation.

<sup>(1)</sup> Les quatre principaux constructeurs européens d'équipement mobile (Ericsson, Nokia, Siemens et Alcatel) ont déjà apporté publiquement leur soutien à l'établissement d'une nouvelle plate-forme européenne permettant la normalisation de l'UMTS au niveau de l'ETSI.

4.2. R&D. Le Comité soutient la proposition visant à poursuivre l'appui à la R&D pour les solutions techniques nécessaires à l'UMTS dans le contexte du 5<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et développement technologique (1998-2002)<sup>(2)</sup>.

4.3. Compétitivité. C'est l'industrie qui doit guider le développement de l'UMTS. Une coopération étroite entre la Commission et l'industrie permettrait de définir les objectifs de R&D dans le cadre d'une politique européenne relative à l'UMTS. La nature même de l'UMTS devrait permettre de faciliter le développement de petits fournisseurs de services et partant, de favoriser la concurrence. Toutefois, le droit européen de la concurrence doit être appliqué afin d'empêcher les opérateurs fixes et mobiles en fonction de créer des obstacles à l'entrée sur les marchés qui vont s'ouvrir à l'UMTS.

4.4. Société. L'UMTS devrait élargir le choix et abaisser le prix des services, permettant ainsi au plus grand nombre de profiter des avantages de ces moyens de télécommunications perfectionnés. Mais, outre les domaines traditionnels, l'UMTS stimulera et générera de nouvelles activités économiques, comme par exemple le travail à distance, la télématique et le commerce électronique. Cela devrait contribuer au développement de l'activité économique dans les zones rurales et faciliter la mise en œuvre des politiques environnementales. Le développement, la construction et l'exploitation de l'UMTS créeront de nombreux emplois partout en Europe et offriront des possibilités d'exportation considérables. Les autres problèmes sociétaux ont trait aux questions liées au secteur des télécommunications en général et des communications mobiles en particulier: protection des données, cryptage, activités frauduleuses et délictueuses, obligations du service universel, préoccupation touchant à l'environnement physique et humain (y compris la santé). En particulier, lors de l'introduction de nouvelles technologies, les producteurs devraient veiller soigneusement à ce qu'elles soient adaptées, chaque fois que possible, à leur utilisation par les handicapés, tels que les malentendants. Une résolution rapide de ces problèmes contribuera à la création d'un environnement favorable à la croissance du marché.

4.5. L'avenir. La seconde communication de la Commission contient un aperçu des mesures et du calendrier recommandés. Le Comité souscrit au plan d'action communautaire qu'il soutient (cf. paragraphe 2.6) et attend les propositions législatives concrètes de la Commission.

<sup>(2)</sup> Cinquième programme-cadre de recherche et développement technologique (1998-2002) — Document de travail de la Commission sur les programmes spécifiques: Premiers éléments de discussion (COM(97) 553 final).

Bruxelles, le 11 décembre 1997.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Tom JENKINS

**Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert de la Commission relatif aux «Retraites complémentaires dans le Marché unique»»**

(98/C 73/28)

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 le Livre vert susmentionné.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 décembre 1997 (rapporteur: M. Byrne, corapporteur: M. van Dijk).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière du 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre), le Comité économique et social a adopté par 92 voix pour et 2 voix contre l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. La Commission a lancé ce Livre vert afin d'attirer l'attention sur les évolutions démographiques majeures intervenant au sein de l'UE ainsi que sur leurs implications pour les régimes de retraite publics.

1.2. Au cours des dernières décennies, la baisse du taux de natalité a été accompagnée d'un allongement de l'espérance de vie. Par conséquent, on estime que la proportion actuelle, dans l'Union européenne, de quatre personnes en âge de travailler pour subvenir aux besoins d'un retraité sera réduite, en l'an 2040, à deux pour un.

1.3. L'impact budgétaire potentiel de ces changements démographiques sur les régimes de retraite publics pourraient être considérables si aucune action corrective n'est entreprise. Par exemple, sur la période 1995-2030, la moyenne pondérée des ratios des dépenses de retraite par rapport au PIB dans les 11 États membres pour lesquels on dispose de projections s'élèvera de 3 à 4 points.

1.4. En réalité, 88 % de l'ensemble des retraites servies dans l'UE sont versées par l'État, et sont financées selon le principe de la répartition. Les changements démographiques sont des facteurs importants qui pèsent sur les régimes de répartition.

1.5. Ce pourcentage de 88 % ne rend pas exactement compte de la situation, car ce n'est qu'une moyenne pour l'Union européenne; la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre. Par exemple, il apparaît dans le Tableau II du Livre vert qu'alors que les actifs des fonds de retraite représentent 20 % du PIB pour l'Union européenne, contre 59 % et 45 % respectivement pour les États-Unis et le Japon, deux États membres de l'Union européenne, à savoir les Pays-Bas et le Royaume-Uni, se situent à une extrémité de l'échelle à environ 80 % tandis que beaucoup d'États membres se situent en deçà des 10 %.

1.6. Les différences d'approche entre les États membres apparaissent clairement dans les tableaux 1 et 2 joints à ce rapport. Le tableau 1 indique la proportion de retraites obligatoires de l'État par rapport aux revenus (1 fois et demie le revenu moyen national). On peut y voir que l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni se trouvent en bas de l'échelle avec 31 % et plus, tandis que le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Grèce dépassent les 70 %. Le tableau 2 comprend également les retraites complémentaires, ce qui a pour conséquence un rapprochement des chiffres, sans pour autant gommer les différences.

1.7. Le paiement de pensions suffisantes aux personnes retraitées est une pierre angulaire de la structure sociale de l'Union européenne. Au vu de la menace qui pèse sur ces pensions suite aux prévisions de changements démographiques, le CES se réjouit de l'initiative prise par la Commission d'aborder ce problème. L'évolution de ce dernier sera graduelle, mais plus les actions correctives seront précoces, plus elles ont de chances de réussir.

1.8. En résumé, le CES constate que les pratiques en matière de retraites diffèrent largement d'un État membre à l'autre et que l'intention de la Commission n'est pas d'imposer une ligne de conduite détaillée aux États membres.

## 2. Options d'action

2.1. Le CES prend note, dans le commentaire introductif du Livre vert de la Commission, du fait que:

- a) les régimes de sécurité sociale des États membres (premier pilier) continueront à couvrir la masse des dépenses de retraites;
- b) les régimes du deuxième pilier (régimes de retraite professionnels) et les régimes du troisième pilier (plans de retraite individuels surtout liés à une assurance vie) examinés dans le document ne régleront pas toutes les difficultés qui résulteront des changements démographiques;

c) conformément au principe de subsidiarité, il appartient aux États membres de décider du rôle qu'ils souhaitent assigner à chacun des trois piliers dans le paiement des retraites.

2.2. Le CES approuve l'analyse de la Commission développée au point 2.1 ci-dessus et déclare qu'il se préoccupe essentiellement de l'adoption des mesures appropriées visant à garantir aux citoyens européens le bénéfice escompté de pensions de retraite raisonnables. Le CES souhaite insister sur le fait que la viabilité des régimes de retraite, qu'ils soient privés ou publics, dépend non seulement de facteurs démographiques, mais également de la situation économique, sociologique et juridique. Par exemple, le niveau élevé du chômage a un impact négatif.

2.3. Étant donné l'importance des régimes du premier pilier, les États membres devraient tenter d'améliorer la durabilité de ces systèmes. Le CES constate que certains États membres ont déjà apporté des modifications à cet effet à leur régime et il est important de poursuivre dans cette voie.

2.4. L'importance des régimes de retraite complémentaires va cependant croissant et le CES reconnaît la nécessité première de garantir un environnement juridique propice à leur fonctionnement.

2.5. Deux voies principales se présentent normalement pour l'octroi de régimes de pension complémentaires:

- a) régimes de pension liés à un emploi, normalement financés soit par les réserves comptables de l'entreprise, soit par des investissements extérieurs dans des actifs distincts conservés dans une assurance vie de groupe ou dans des régimes de fonds de retraite et
- b) régimes d'assurance individuelle.

2.6. Bien que le recours aux régimes des deuxième et troisième piliers relève de la compétence de chacun des États membres, la suite du Livre vert se concentre sur la manière dont le Marché unique peut rendre ces régimes plus efficaces.

2.7. Le CES attire l'attention de la Commission sur l'existence des systèmes de répartition qui doivent être pérennisés pour servir les pensions des bénéficiaires existants et prévoir un mécanisme très progressif permettant une évolution vers davantage de capitalisation, la mise en place des régimes de capitalisation venant compléter les régimes de répartition et reconnaître la complémentarité des deux systèmes.

2.8. Tout en attirant l'attention sur l'utilisation possible de régimes de retraite complémentaire, la Commis-

sion fait observer qu'aussi bien les régimes de retraites financés par capitalisation que les régimes non financés comportent des avantages et des inconvénients. Il faut également souligner que le passage, si graduel qu'il soit, d'un système de retraites par répartition à des systèmes de retraite des deuxième et troisième piliers entraînera une augmentation de l'affectation de fonds aux pensions, étant donné qu'il faut assurer le financement des engagements actuels au titre du premier pilier tout en commençant à cotiser pour les futurs régimes financés. Il faut par conséquent veiller à assumer toutes les initiatives relatives aux deuxième et troisième piliers sans mettre en péril les engagements actuels du premier pilier.

### 3. Chapitre II — Retraites et marchés des capitaux de l'Union européenne

3.1. Le Livre vert souligne les différences importantes entre les États membres en terme de profils de placement en ce qui concerne la part respective des actions et des obligations (voir Tableau 3). Il met en évidence le fait que les actions ont un rendement supérieur mais se demande si ces données sont réellement définitives. Cependant, le Livre vert souligne les réductions spectaculaires des coûts de retraite à long terme que peuvent engendrer des augmentations relativement faibles des taux de rendement annuels.

3.1.1. Un écart considérable existe également dans la part d'actifs étrangers détenus par les régimes de retraite (voir Tableau 4).

3.1.2. Le Livre vert pose en outre la question de savoir si l'on peut accroître le rendement sans encourir de risque excessif et si les marchés des capitaux de l'Union européenne peuvent absorber ce surcroît potentiel important de placements.

3.2. Le CES approuve l'analyse détaillée présentée dans le Livre vert et émet les commentaires suivants:

3.2.1. À long terme, les engagements de retraite augmentent en termes réels à cause de l'augmentation réelle à long terme des paiements, qui entraînent également une élévation du niveau de vie. L'expérience passée suggère que le placement dans des actifs réels (actions et immobilier) répond dès lors davantage aux engagements de retraite qu'un titre à intérêt fixe.

3.2.2. L'expérience acquise au cours de très longues périodes dans le passé (voir, par exemple, Tableau VI c joint au Livre vert) démontre de manière évidente les rendements réels avantageux que peuvent générer des actions. En raison de la nature même du placement, qui s'étend sur le long terme, les fluctuations de marché à

court terme important peu. Toutefois, comme cela est démontré dans le Livre vert, une augmentation de 2 à 3 points de pourcentage, par exemple, du taux de rendement annuel sur une période donnée peut avoir un effet considérable sur les bénéficiaires et/ou les coûts.

3.2.3. Le développement des techniques actuarielles permet à un fonds de retraite d'évaluer la composition de ses actifs par rapport à ses engagements et de minimiser ainsi le risque en ajustant ses placements au profil d'âge de ses affiliés. Ainsi, tout porte à croire qu'un gestionnaire prudent tenant compte des conseils actuariels aura probablement une part d'obligations plus élevée pour un fonds composé d'affiliés plus anciens que s'il s'agissait d'un fonds couvrant principalement des jeunes. La diversification des placements dans plusieurs catégories d'actifs, dont certaines sont en corrélation opposée, est un autre moyen de minimiser le risque.

3.2.3.1. Les marchés financiers permettent de répartir les placements sur de nombreux secteurs industriels susceptibles de produire des résultats différents à un moment donné et le risque lié aux titres est géré grâce à l'imposition d'une limite de placement maximale sur chaque titre.

3.2.4. Considérant la capacité des marchés des capitaux de l'Union européenne d'absorber l'offre de fonds relativement importants, il y a lieu de remarquer avant tout que ceux-ci ne seraient disponibles qu'à un horizon lointain. Par conséquent, il semble que les marchés des capitaux pourraient et devraient se développer afin d'absorber les fonds disponibles, comme cela a été le cas par exemple aux États-Unis. En revanche, il est plus difficile d'évaluer les éventuelles retombées positives pour les économies européennes de cette nouvelle source d'investissement.

3.2.5. Les restrictions d'investissement non prudentielles qui imposent des limites arbitraires injustifiées par exemple sur les placements dans des actions ou les placements non domestiques peuvent augmenter le risque de performance médiocre. De même, le CES admet que ce n'est pas le rôle de la Commission de prôner l'une ou l'autre stratégie de placement pour les fonds de retraite, mais bien celui des gestionnaires de placements, soumis à une surveillance adéquate dans l'accomplissement de leur tâche.

3.2.6. En résumé, le CES estime que des rendements supérieurs peuvent être obtenus sans risque excessif, sous réserve de la mise en place de contrôles prudentiels adéquats, en ce compris la surveillance des gestionnaires de placements, et que les marchés des capitaux de l'Union européenne vont probablement se développer suffisamment pour absorber tout surcroît de fonds de placement.

#### 4. Chapitre III — Des règles prudentielles adaptées au Marché unique

4.1. Ce chapitre traite de ce qui pourrait constituer des règles prudentielles adaptées au Marché unique pour

le placement de fonds de retraite. L'approche présentée au point 36 pourrait constituer une base de réglementation pertinente, susceptible d'être perfectionnée ultérieurement sur proposition de la Commission et, si possible, après consultation du CES.

4.2. Le CES soutient les objectifs de la politique exposés au point 40 qui visent à:

- a) éliminer les obstacles à l'achèvement du Marché unique dans les services d'investissement, et
- b) accorder le droit pour les fonds de retraite de placer librement leurs actifs simplement «en bon père de famille».

4.3. Le CES s'accorde avec la Commission pour dire qu'il y a peu de chances que cela provoque des changements spectaculaires à court terme dans les profils d'investissement. Les gestionnaires de fonds tendent à être conservateurs et sont susceptibles de s'ajuster graduellement à de nouvelles libertés d'investissement. L'introduction de l'Euro facilitera les investissements croisés au sein des États membres participants puisque les considérations relatives à la congruence monétaire seront éliminées.

4.4. Le CES soutient pleinement la position selon laquelle les fonds de retraite doivent être soumis à un régime prudentiel adapté, dont un des aspects clés serait de se charger plus particulièrement du contrôle des risques. Cependant, la Commission pose la question très importante de savoir s'il ne faudrait pas instaurer des règles communes en matière de fonds de retraite et de compagnies d'assurance.

4.4.1. Le CES souhaite cependant insister ici sur le fait que les règles prudentielles doivent comporter une évaluation des passifs au moyen de normes actuarielles propres ainsi qu'une corrélation étroite entre les rendements des actifs et l'importance des engagements. Le CES souligne également la nécessité d'impliquer les affiliés dans la gestion de leur fonds de retraite et d'obliger les gestionnaires à informer les membres et à leur fournir des conseils.

4.5. Le CES souligne la différence fondamentale existant entre les compagnies d'assurance et les fonds de retraite, les premières vendant leurs produits, à l'inverse des seconds dans la plupart des États membres. Par ailleurs, les compagnies d'assurance-vie sont soumises à des règles de surveillance s'appliquant à l'ensemble des activités de chaque compagnie qui comprend une série de produits d'investissement et de protection. Toutefois, il faudrait que les objectifs qui sous-tendent le placement d'actifs par les fonds de retraite concordent

globalement avec la politique d'investissement adoptée par les compagnies d'assurance-vie à l'égard de leurs engagements de retraite contractuels.

4.6. Étant donné les caractéristiques spécifiques des investissements de retraite, le CES recommande donc que des règles séparées soient définies à leur intention. Dans la mesure où les compagnies d'assurance offrent des produits dont les prestations sont équivalentes à celles des fonds de retraite, la directive sur l'assurance-vie devrait sans doute être modifiée afin de s'assurer que les compagnies d'assurance ne soient pas affectées par une quelconque distorsion de concurrence au niveau des produits de retraite. Les règles appliquées aux investissements de retraite devraient viser au maximum à garantir que les fonds de retraite, y compris ceux gérés par le biais de compagnies d'assurance, soient traités sur un pied d'égalité sans pour autant réduire la qualité de la protection.

4.7. Le CES est convaincu de la nécessité de garantir la liberté de gestion des fonds si l'on souhaite mettre en place le marché unique. Dans le contexte moderne des communications, l'important n'est pas tellement la proximité du marché mais bien la qualité et le professionnalisme de l'équipe gestionnaire des fonds.

4.8. Dans une perspective d'avenir, le CES considère à cet égard qu'il serait judicieux d'adopter une directive générale, comprenant des principes fondamentaux, dans le sens indiqué au point 47 (option 3).

## 5. Chapitre IV — Faciliter la libre circulation des travailleurs

5.1. Dans ce chapitre, la Commission traite des obstacles actuels à la libre circulation des travailleurs. Elle fait remarquer que ces obstacles à la mobilité transfrontalière ont déjà été éliminés par la législation communautaire pour ce qui est des retraites obligatoires, mais les textes législatifs ne couvrent pas les régimes de retraites complémentaires.

En novembre 1996, le groupe de haut niveau créé par la Commission pour étudier cette question a recommandé que la législation communautaire soit limitée dans un premier temps à trois aspects du problème:

- a) le maintien des droits de retraite acquis pour les affiliés qui s'installent dans un autre État membre;
- b) le paiement transfrontalier de prestations dues au titre des régimes de retraite complémentaire devrait être facilité dans les autres États membres, et

- c) les travailleurs provisoirement détachés par leur employeur dans un autre État membre devraient pouvoir rester affiliés à leur régime de retraite complémentaire d'origine.

Le CES se réjouit de l'adoption récente par la Commission d'une proposition de directive sur ces questions et élabore actuellement un avis sur ce sujet.

5.2. Les problèmes subsistants identifiés par la Commission et qui n'ont pas été traités par le groupe de haut niveau comprennent:

- a) les conditions imposées pour l'acquisition des droits — en particulier la longueur des périodes nécessaires dans certains États membres;
- b) les difficultés rencontrées pour transférer les droits acquis d'un État membre à l'autre;
- c) les problèmes fiscaux liés à l'acquisition de droits de pension dans plus d'un État membre (les aspects fiscaux sont également traités au chapitre V);
- d) la position d'un travailleur employé temporairement dans un autre État membre sans être détaché par sa propre entreprise.

5.3. Le CES reconnaît que les problèmes exposés au point 5.2 représentent des obstacles importants à la libre circulation des travailleurs et sont incompatibles avec le concept d'un Marché unique. En particulier, à partir du moment où l'on accepte que les retraites soient une forme de salaire différé gagné durant les années de travail, il n'est alors pas raisonnable d'imposer de longues périodes de carence allant jusqu'à 10 ans avant de pouvoir acquérir des droits de retraite.

5.3.1. Lorsqu'ils changent de régime de retraite, les affiliés doivent être pleinement informés de la possibilité de transférer leurs droits par un transfert de capital, dans le cas où cela est compatible avec les méthodes de financement des régimes concernés. Le CES estime par ailleurs que toute proposition de directive relative à la coordination des régimes de retraite devrait prendre en considération les mécanismes permettant de protéger le pouvoir d'achat des retraites préservées.

5.3.2. Le CES estime que les employés provisoirement détachés par leur employeur auprès de l'entreprise ou d'une filiale dans un autre État membre devraient pouvoir rester affiliés à leur régime de retraite complé-



mentaire d'origine. Il considère cependant qu'il ne serait pas raisonnable qu'un employeur soit tenu de maintenir l'affiliation de travailleurs démissionnaires recrutés par une autre entreprise dans un autre État membre.

5.4. Dans son avis du 15 mai 1992 sur les régimes complémentaires de sécurité sociale (rapporteur: Mlle Maddocks), le CES recommandait à la Commission d'étudier la possibilité de concevoir un modèle de régime de retraite professionnelle européen que les compagnies «européennes» pourraient utiliser afin de couvrir leurs employés dans tous les États membres; il réitère aujourd'hui cette recommandation.

5.5. Le Groupe de haut niveau a proposé de mettre en place un Forum communautaire pour les retraites chargé d'étudier les problèmes de retraite qui font obstacle au renforcement de la libre circulation des personnes. Le CES n'est toujours pas favorable à cette proposition. Actuellement, il existe déjà un comité consultatif pour les travailleurs migrants, qui s'occupe des problèmes de sécurité sociale dans le cadre de la libre circulation des travailleurs. Par ailleurs, des propositions peuvent être discutées dans le cadre du dialogue social, en particulier si l'on part de l'idée que les retraites complémentaires constituent en fait une forme de salaire différé. Le Comité pense que devrait être créé, au sein du comité consultatif pour les travailleurs migrants, un groupe de travail spécial chargé de proposer dans les meilleurs délais des solutions aux problèmes réels que posent les retraites complémentaires.

## 6. Chapitre V — L'importance des aspects fiscaux pour les retraites complémentaires

6.1. Dans ce chapitre, le Livre vert décrit l'importance de la fiscalité des retraites. Dans la plupart des États membres, les régimes de retraite jouissent d'avantages fiscaux sur les fonds accumulés, ces avantages étant compensés par l'imposition de la pension effective versée en définitive aux bénéficiaires.

6.1.1. Les règles fiscales actuelles peuvent cependant constituer une barrière à la libre circulation des travailleurs. La Commission, à travers son Livre vert, souhaite recueillir des avis sur la meilleure manière d'améliorer la situation et, notamment, sur la question de savoir si la législation communautaire est adaptée et applicable.

6.2. Le CES soutient le principe général d'une prestation différée aux affiliés d'un régime de fonds de retraite accumulés et de l'imposition également différée jusqu'au moment où les prestations sont servies à chaque affilié.

6.2.1. Tout en respectant entièrement le principe de subsidiarité, le CES estime que la mobilité des travailleurs serait facilitée par l'élaboration d'une série de règles communes, à soumettre à l'approbation du Conseil, relatives à la reconnaissance, dans tous les autres États membres, des régimes de retraite domiciliés dans l'un d'entre eux.

6.3. En général, les États membres offrent des avantages fiscaux aux régimes de retraite en escomptant qu'ils percevront des impôts sur les prestations servies en définitive. Il est important que les règles communes n'altèrent pas ce principe de manière notable; au siècle prochain, les retraités représenteront une proportion beaucoup plus élevée de la population totale et il deviendrait progressivement plus difficile de financer les dépenses de l'État si l'on ne disposait pas de la fiscalité des pensions.

6.4. Afin de traiter spécifiquement du problème de la mobilité des travailleurs, les règles communes pourraient comporter les éléments suivants:

- a) les cotisations à un régime de retraite non domestique devraient bénéficier du même allègement fiscal qu'un régime domestique. Cet avantage ne devrait valoir que pour une période limitée afin de faciliter les transferts de travailleurs (détachés) à court terme — il n'est pas rare de voir des employés de multinationales travailler successivement durant 3 à 5 ans dans des pays différents, tout en ayant l'intention de prendre leur pension dans leur pays d'origine. D'importants problèmes et inégalités surgiraient si ce type de travailleurs était forcé de changer de régime de retraite à chaque déplacement;
- b) lors d'un transfert permanent vers un autre État membre, le travailleur aurait la possibilité soit de conserver les prestations échues de son régime précédent, soit, lorsque des fonds existent, de les transférer vers un régime agréé dans son nouveau pays de résidence. Il importe également que le travailleur puisse disposer d'informations et de conseils adéquats;
- c) les retraites versées seraient taxées dans le pays de résidence. Cela pourrait créer des problèmes aux États membres pour qui le manque à gagner fiscal qui en résulterait ne serait pas compensé par un mouvement de retraités.

6.5. Bien qu'il serait intéressant de pouvoir adopter une approche communautaire visant à éliminer ces barrières, il est probablement plus réaliste de se baser

sur des dispositions bilatérales ou multilatérales si l'on veut réaliser des progrès. La Commission pourrait faciliter ce travail dans la mesure où elle développerait un modèle de règles relatives à la fiscalité des pensions.

## 7. Conclusions

7.1. Le CES accueille favorablement le Livre vert et réitère son souhait que des actions soient engagées en temps voulu afin d'assurer une retraite suffisante aux pensionnés du prochain siècle.

7.2. Le CES rejoint l'opinion selon laquelle les retraites complémentaires joueront un rôle important dans le futur en matière de versement de retraites.

7.3. Le CES reconnaît que les progrès en matière de retraites complémentaires sont et seront encore

compliqués par les différentes approches adoptées traditionnellement par les États membres. Il est clair que non seulement le recours aux retraites complémentaires est très variable, mais que là où les retraites complémentaires sont bien établies, une politique d'investissement plus libérale existe non seulement par rapport aux actions et aux instruments financiers dérivés, mais également par rapport aux placements à l'étranger. À l'inverse, dans les pays où les retraites complémentaires n'en sont qu'à leurs débuts, le niveau d'investissement dans des obligations est beaucoup plus élevé, au détriment des actions et des actifs étrangers.

7.4. Bien qu'elle ne soit pas directement liée au problème spécifique des retraites, l'augmentation des disponibilités des fonds de placement aura probablement d'autres effets bénéfiques sur l'économie des États membres.

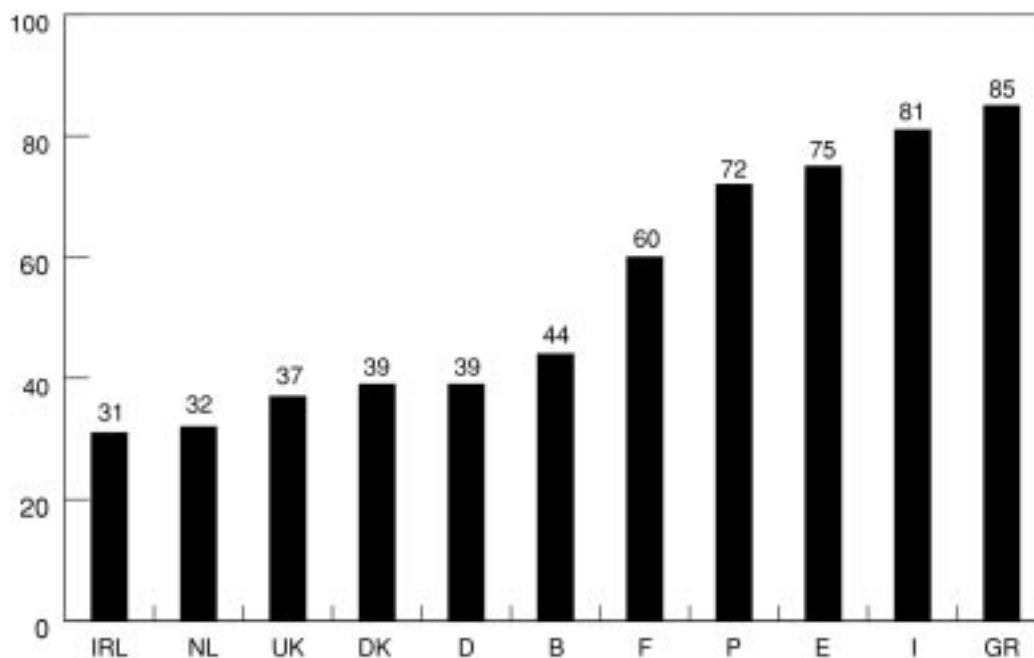
Bruxelles, le 11 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

TABLEAU 1

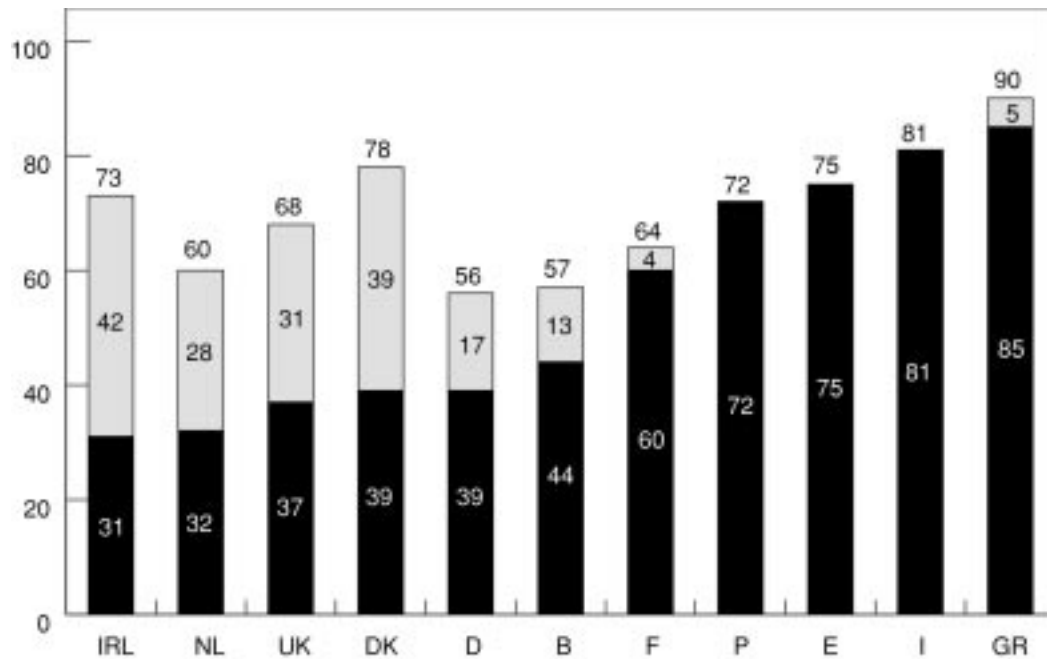
Proportion des retraites obligatoires par rapport aux revenus  
(150 % du revenu moyen national)



Source: Sedgwick Noble Lowndes.

TABLEAU 2

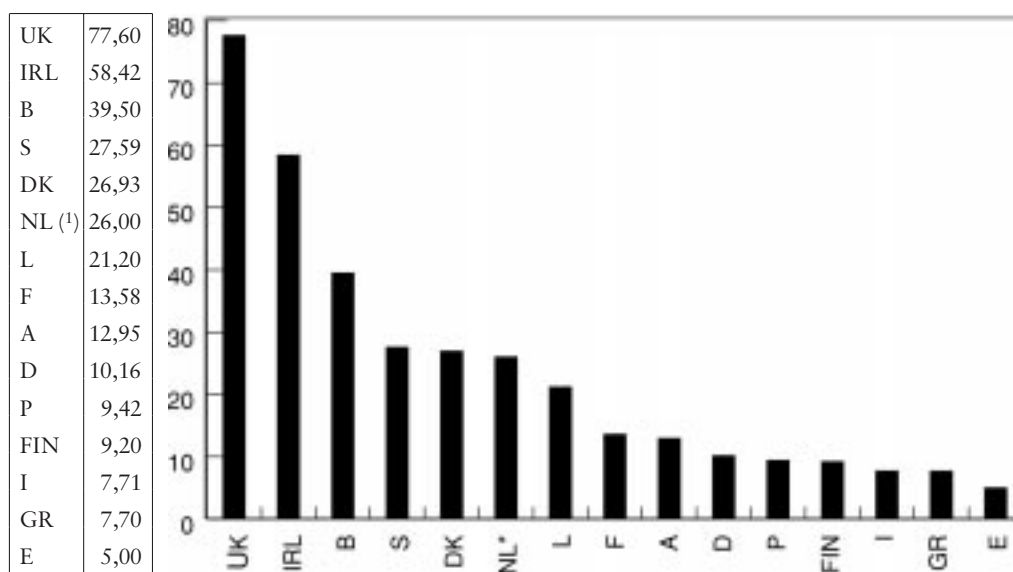
Proportion des retraites obligatoires et volontaires par rapport aux revenus  
(150 % du revenu moyen national)



Source: Sedgwick Noble Lowndes.

TABLEAU 3

Part des actions dans les fonds de retraite, en %, à la fin de l'année 1995



Source: EFRP.

(<sup>1</sup>) Les Pays-Bas sont les seuls à disposer d'un régime de retraite financé pour les fonctionnaires, ce qui influence considérablement les chiffres indiqués, car le régime public est fortement exposé aux placements domestiques à intérêts fixes.

TABLEAU 4

Actifs étrangers en % de l'ensemble des actifs fin 1995

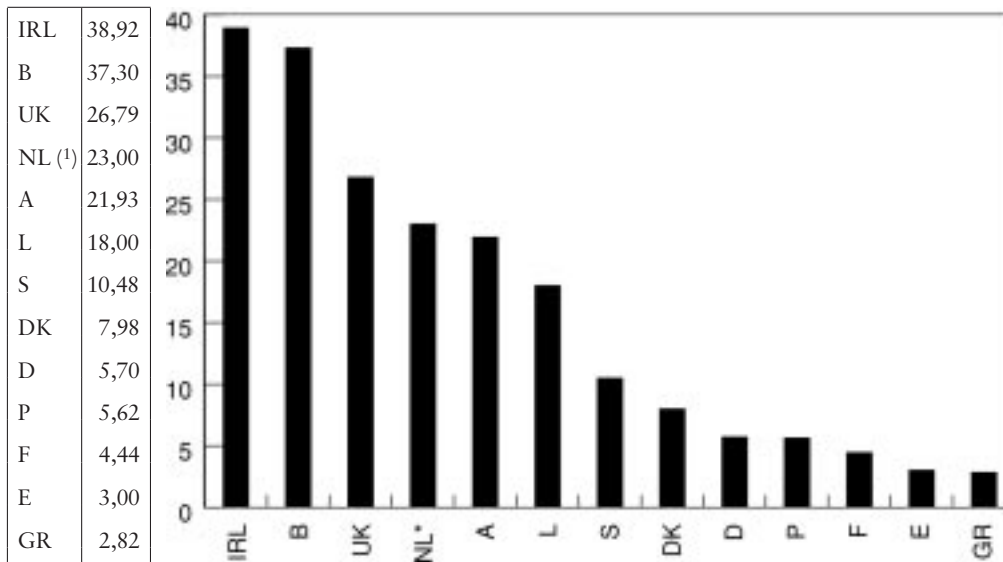


TABLEAU: EFRP.

(<sup>1</sup>) Les Pays-Bas sont les seuls à disposer d'un régime de retraite financé pour les fonctionnaires, ce qui influence considérablement les chiffres indiqués, car le régime public est fortement exposé aux placements domestiques à intérêts fixes.

**Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert "Partenariat pour une nouvelle organisation du travail"»**

(98/C 73/29)

En date du 21 avril 1997, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social, conformément à l'article 2, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne et du protocole (n° 14) sur la politique sociale, sur le Livre vert susmentionné.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 1997 (rapporteur: M. Meriano et corapporteur: M<sup>me</sup> Engelen-Kefer).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre) le Comité économique et social a adopté le présent avis par 91 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Introduction

1.1. Le Livre vert «Partenariat pour une nouvelle organisation du travail» entend contribuer au débat en cours sur les perspectives de l'emploi dans l'Union européenne en examinant les possibilités d'améliorer l'emploi et la compétitivité par une meilleure organisation sur le lieu de travail.

Comme on le lit dans l'introduction du document, «l'accent est mis sur une nouvelle organisation du travail. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique, ce concept implique en particulier le remplacement de structures hiérarchiques et rigides par des structures plus novatrices et plus flexibles basées sur des qualifications élevées, une confiance élevée et une participation accrue des travailleurs». Dans ce contexte, le document cite une déclaration extraite du rapport Ciampi sur le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne, selon laquelle «une approche concertée à l'égard d'une organisation du travail différente au sein de l'entreprise améliorera les relations professionnelles, accroîtra la participation des travailleurs aux décisions et débouchera sur une meilleure qualité des produits».

1.2. Selon la Commission, si le système d'organisation fordiste, basé sur le concept de la production de masse, a été à l'origine d'un niveau de prospérité sans précédent, il n'est pas assez souple pour répondre aux besoins de la situation actuelle. En effet, au cours des dernières décennies sont apparues de nouvelles formes d'organisation, comme la gestion de la qualité totale, les systèmes de production «just in time» et les systèmes «Kaizen» (amélioration continue), qui visent, selon des modes différents, à instaurer un type d'entreprise flexible, caractérisée par un niveau élevé de confiance et par la création d'emplois à qualifications élevées, de nature à produire une amélioration continue de la qualité et de la productivité.

1.3. Une évolution de ce type s'opère à la fois sur les ressources humaines, toujours plus qualifiées en vue d'un rôle toujours plus créatif, sur les marchés, où les

consommateurs se montrent sans cesse plus exigeants en produits et en services novateurs, diversifiés et de qualité, et sur la technologie, où la mise en place de la société de l'information ne portera tous ses fruits que si elle est complétée par l'avènement d'une organisation nouvelle. Chacun de ces facteurs influence profondément la structure de l'entreprise, l'organisation du travail et les relations sociales.

1.4. A tous ces égards se posent des problèmes de diverse nature, qui touchent tant l'organisation productive que l'organisation de l'apprentissage et celle du partenariat.

Ces problèmes revêtent concrètement une multitude d'aspects, qui ont trait notamment aux matières suivantes:

- éducation et formation,
- droit du travail et relations sociales,
- systèmes de rémunération,
- temps de travail,
- imposition,
- sécurité sociale,
- santé et sécurité du travail,
- questions relatives à l'environnement,
- égalité des chances,
- intégration des personnes handicapées,
- politiques de l'emploi,
- modernisation du secteur public,
- télétravail.

1.5. Chacun de ces aspects comporte des défis, qui consistent surtout à identifier les raisons et les modalités des changements à introduire dans l'organisation du travail, mais aussi à moderniser la politique du travail dans son ensemble et à donner naissance à ce que le Livre vert définit dès son titre «un nouveau partenariat».

1.5.1. Il s'agit de problèmes qui ne concernent pas moins les PME que les plus grandes entreprises. «En particulier, le manque de ressources nécessaires pour élaborer de manière systématique un plan organisationnel tend à freiner le développement personnel à long terme<sup>(1)</sup>».

En particulier, l'idée d'un nouveau partenariat se fonde sur la constatation que la nature des changements en cours est autant sociale que technologique. Étant donné que de nombreuses entreprises, et de nombreux secteurs de l'administration publique, conservent à ce jour des systèmes d'organisation de type traditionnel, le partenariat — c'est-à-dire la recherche de concepts de gestion de type participatif qui doivent tendre non pas à instaurer une nouvelle organisation de portée universelle, mais bien une méthodologie pour trouver, au cas par cas, des solutions optimales au niveau d'un secteur ou d'une entreprise — paraît être, selon le Livre vert, l'approche la plus raisonnable.

## 2. Observations générales

2.1. Dans une économie globale, la compétitivité européenne dépendra de la façon dont on parviendra à renforcer la capacité innovative de l'Europe et à trouver des solutions «plus intelligentes» pour l'aménagement du travail et de la technique. Il s'agit d'optimiser le rapport entre technique et organisation du travail et utilisation des ressources humaines. Une organisation de l'entreprise basée sur des formes hiérarchiques et une organisation traditionnelle du travail de type tayloriste ne peuvent pas toujours satisfaire aux exigences d'une organisation de la production et des services capable de réagir immédiatement aux nouvelles injonctions du marché. Ces formes traditionnelles doivent faire place à de nouvelles formes d'organisation de la production et du travail, où le potentiel humain pourra se déployer pleinement, condition préalable à la capacité d'innovation de l'entreprise.

2.2. Tout en notant que les questions soulevées dans le Livre vert sont, depuis un certain temps déjà, familières aux partenaires sociaux, le Comité estime que l'initiative de la Commission peut utilement les encourager à s'engager dans des discussions approfondies. De fait, on a souvent l'impression que dans le débat européen sur l'accroissement de la compétitivité et de la productivité et sur la création d'emplois, on met trop l'accent sur la réduction des coûts du travail. Même si la suppression de charges salariales annexes peut apporter une contribution importante dans ce sens, il est nécessaire, en raison de la mutation structurelle économique et technique, de développer de nouvelles stratégies pour permettre aux entreprises de faire face à la concurrence internationale. Ainsi, le document constitue une base de discussion qui est la bienvenue, dans le cadre des consultations associant tous les groupes sociaux concernés, et ne portant pas atteinte à l'indépendance des partenaires sociaux.

Le Comité voudrait néanmoins souligner tout d'abord que la transition, amorcée dès à présent, d'un système tayloriste d'organisation du travail vers les nouveaux systèmes qui sont actuellement expérimentés au niveau

des entreprises et au niveau sectoriel, ne peut pas être considérée comme un processus linéaire et global, dans la mesure où les modalités et les délais sont susceptibles de varier en fonction des différentes circonstances.

2.3. Cela étant, le Comité est d'avis que pour avoir une utilité, tout examen des questions soulevées dans le Livre vert doit s'appuyer sur une analyse pragmatique des meilleures pratiques établies à ce jour en la matière au niveau de l'Union européenne. Cette analyse devrait viser à mettre en évidence des domaines possibles d'accord, sans perdre de vue le fait que jusqu'ici, les plus grands progrès ont été réalisés au niveau de l'entreprise, et qu'un renforcement injustifié — ou en tous cas prématuré — des réglementations pourrait, en fin de compte, affaiblir leurs effets, à la fois au plan de la recherche d'une plus grande flexibilité et d'une plus grande productivité au travail, et en termes d'action revigorante sur l'emploi qui sera la bienvenue.

Concernant ce dernier aspect, et puisqu'«il convient aussi de situer ce Livre vert dans le contexte plus large des diverses initiatives communautaires liées à l'emploi» (paragraphe 2), le Comité estime que le problème, dans son ensemble, appelle une démarche dynamique, en vertu de laquelle, plutôt que de défendre simplement les pratiques actuelles en matière d'emploi, l'accent est mis sur la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre la flexibilité et la protection sociale, un rôle central étant donné à la mise au point d'une part, de systèmes de formation professionnelle continue, et d'autre part, de nouvelles dispositions en matière d'emploi.

L'organisation plus flexible de la production et du travail doit se développer dans un cadre de sécurité sociale régi par la loi et les conventions collectives. La régulation collective des conditions de travail et d'emploi par des lois et des conventions collectives et la création de nouvelles formes d'organisation du travail reposant sur la participation et la confiance ne s'excluent pas mutuellement mais se conditionnent les unes les autres. Il s'agit d'établir un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité sociale, qui inclue toutes les réformes nécessaires de la législation sociale et du travail et des réglementations par la voie de conventions collectives, sans toutefois remettre en question les normes de protection sociale.

2.4. Le Comité estime qu'il y a aussi lieu d'accorder davantage d'attention aux situations différentes qui caractérisent le secteur public et le secteur privé, et de préciser sans ambiguïté jusqu'à quel point il est permis aux pouvoirs publics d'intervenir dans le partenariat proposé, de telle sorte que l'on puisse mieux juger des incidences éventuelles à attendre aux niveaux national et européen.

Le Comité voudrait aussi faire observer que lors du cheminement vers des accords potentiels, l'une des fonctions que doivent remplir les partenaires sociaux est celle qui consiste à améliorer aussi bien les résultats de l'entreprise que ceux des travailleurs. Pour ce faire, il faut adapter les structures de la communication d'entreprise et les procédures de négociation collective au niveau d'engagement que nécessite une démarche participative. La démarche de type partenariat proposée par la Commission pour le développement de nouvelles

<sup>(1)</sup> COM(97) 128 final, point 26.

formes d'organisation du travail mérite un soutien énergique. La réorganisation du travail et de la production ne pourra être réalisée avec succès que conjointement avec les travailleurs concernés et avec la participation des représentants des intérêts de l'entreprise et des syndicats. Il convient de procéder au niveau européen et national à des échanges d'expériences entre entreprises sur de nouvelles conceptions en matière d'organisation et de promouvoir activement l'expérimentation de ces modèles, dans le cadre du 5<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et de la politique structurelle européenne, comme l'a suggéré également le groupe d'experts sur les conséquences sociales de la société de l'information. À cet égard, il est particulièrement important de renforcer la compréhension mutuelle.

### 3. Observations particulières

3.1. Soucieux de mettre l'accent sur les raisons qui plaident en faveur d'une introduction seulement progressive de nouvelles formes d'organisation du travail, le Comité fait observer que l'audition organisée dans le cadre de l'élaboration de son avis, de même que l'interprétation des documents pertinents en la matière confirment dans les grandes lignes l'analyse développée sur ce sujet dans le Livre vert.

3.1.1. En dépit des situations différentes d'une entreprise et d'un secteur à l'autre, on peut assurément affirmer que ce qui a déterminé de façon décisive la recherche de solutions innovatrices a été, dans la plupart des cas, le durcissement de la concurrence sur le marché, qui a ébranlé les équilibres préexistants parce qu'il a incité des entreprises déjà en expansion à accélérer encore leur croissance.

3.1.2. Selon une étude récente de l'OCDE (doc. 42874 du 25 septembre 1996), ce phénomène devrait avoir atteint entre-temps au moins un quart de l'ensemble des entreprises, et notamment des grandes entreprises. Il déploie tous ses effets dans le secteur de la transformation, et notamment de l'industrie du montage, dans le secteur automobile, mais s'étend aussi au secteur des services, surtout financiers.

3.1.3. C'est dans la même direction qu'a agi, dans le cas des services publics, la compression des dépenses, provoquée dans de nombreux États membres par l'épuisement des deniers publics, ce qui doit être davantage pris en considération.

3.1.4. Lors de l'audition, l'on a insisté à juste titre sur différentes formes de flexibilité (tâches, temps de travail, temps de travail calculé sur une année, travail à temps partiel, contrats à durée déterminée, systèmes salariaux). L'audition a fait ressortir en outre que la participation revêt dans la pratique des formes entièrement différentes en fonction du degré de participation des travailleurs dans les différents cas (information, consultation, cogestion).

3.1.5. Cette tendance a été favorisée dans un grand nombre d'États membres par des encouragements de politique industrielle et technologique de la part des pouvoirs publics<sup>(1)</sup>.

3.1.6. Cela est apparu clairement dans le cas de certaines PME et des organisations promues par ces dernières afin de soutenir le processus de restructuration en cours, notamment dans le domaine de la formation et du recyclage du personnel à tous les niveaux. Dans ce contexte, il a été question en outre, lors de l'audition, de certaines conditions préalables, comme par exemple le développement d'une gestion professionnelle d'un genre nouveau. Dans le même temps, il est apparu que les PME ont toujours fait preuve d'une capacité d'adaptation particulière aux conditions d'un marché en mutation, ce qui s'explique, dans bien des cas, par leur spécificité par rapport au cadre institutionnel, ce qui a pu certes leur donner une plus grande souplesse mais sûrement pas une plus grande sécurité. Il s'agit, selon le Comité, de problèmes qui méritent une attention d'autant plus grande que le rôle fondamental des PME dans le développement du système de production, en tant que facteur d'innovation permanente des structures économiques ne peut être ignoré.

3.1.7. Enfin, le Comité fait observer que l'analyse des différentes situations a mis en lumière à la fois le souhait et la capacité des organisations syndicales de s'associer activement aux développements tels qu'ils se sont produits jusqu'à présent, et ce également par la promotion de structures favorisant de différentes façons l'implication des travailleurs dans la restructuration des entreprises et un engagement accru de leurs représentants en faveur de l'innovation dans les négociations.

3.1.8. Dans ce contexte, un rapport intéressant relatant les expériences d'une entreprise a fait apparaître clairement, du moins en partie, lors de l'audition, quelles sont les conditions et les caractéristiques qu'une gestion d'entreprise participative doit revêtir dans la pratique: une représentation qualifiée et efficace des intérêts en jeu, comme condition préalable à l'abandon d'une conception bipolaire des relations, une plus grande responsabilité et une plus grande marge de manœuvre des travailleurs, conjointement à la baisse des coûts de surveillance, l'optimisation des procédés de production et une réflexion permanente sur les formes de travail.

3.2. L'examen des meilleures pratiques en référence aux facteurs qui influencent le plus directement les nouvelles formes d'organisation du travail a d'abord confirmé l'importance centrale — également du point de vue financier — qu'il convient d'attacher au développement d'approches systématiques en matière de qualification en relation avec les nouvelles formes d'organisation du travail.

3.2.1. Une telle qualification constitue dans la plupart des cas l'élément clé de la promotion de nouvelles formes d'organisation du travail, qui sont caractérisées par un degré élevé de responsabilité propre et de participation, avec une décentralisation globale des processus décisionnels et la nécessité croissante d'une adaptation professionnelle.

<sup>(1)</sup> Un inventaire exhaustif des différentes mesures figure dans le document OCDE déjà mentionné.

3.2.2. Dans ce contexte, les données disponibles font ressortir des situations vraiment différentes — dans les États industriels et au sein de l'Union européenne —, dans la mesure où l'adaptation professionnelle dépend très fort du degré général de formation de base. Cette donnée de fait — déjà suffisamment connue dans le contexte de la réorganisation de l'industrie de transformation — se manifeste peut-être encore plus clairement aujourd'hui dans le secteur des services<sup>(1)</sup>.

3.2.3. Le Comité peut souscrire largement aux propos de la Commission et au besoin de réformer la formation initiale et continue. Dans la formation professionnelle initiale, il s'agit avant tout de fournir des qualifications clés et des compétences sociales. Les changements fréquents au niveau des exigences dans le monde du travail confèrent toute son importance à une formation de base à large spectre. L'utilisation de nouvelles technologies de l'information et de la communication entraîne un besoin permanent de qualification au sein des entreprises. Il convient de créer de nouvelles structures de travail favorisant la qualification et les assortir d'approches systématiques de formation continue. L'«esprit du partenariat» met les travailleurs, hommes et femmes, en mesure de formuler leurs besoins de qualification et de réclamer des mesures correspondantes de formation. Comme le dit le Livre vert, de telles mesures de formation peuvent consister également en actions de formation continue dispensées temporairement par des tiers en dehors de l'entreprise. Le contenu et les conditions des qualifications doivent faire l'objet d'accords avec la représentation des intérêts au sein de l'entreprise ou avec les partenaires sociaux dans le respect des négociations collectives. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra utiliser pleinement la créativité indispensable à la capacité d'innovation d'une entreprise et l'envie d'apprendre des travailleurs, afin de créer un climat favorable à la formation permanente.

3.2.4. Les connaissances que le Comité a acquises au cours de ses travaux font ressortir par ailleurs la nécessité d'offrir, outre des actions de qualification dans l'entreprise, des possibilités d'«autoformation». Il est proposé en outre d'encourager les entreprises disposant de capacités résiduelles après la formation de leurs travailleurs à consacrer du temps d'activité de leurs formateurs à la formation de chômeurs et de jeunes délinquants. Cela pourrait prendre la forme de la publication d'informations sur des initiatives telles que celles déployées dans le cadre du Dialogue civil transatlantique [Transatlantic Civil Society Dialogue (TACD)] et/ou de l'attribution d'un prix récompensant les meilleures pratiques d'entreprise.

<sup>(1)</sup> Le document OCDE, cité plus haut distingue à cet égard plusieurs modèles différents, transposables sur des systèmes d'économie de marché (Canada, États-Unis et, avec des différences considérables, Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), sur des systèmes basés sur la recherche d'un consensus national (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Pays-Bas, l'ensemble des pays scandinaves, Suisse) et sur l'esprit d'entreprise (Japon), ainsi que sur les différents systèmes appliqués en Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal, en Espagne et en Turquie.

3.2.5. S'agissant des PME, l'importance particulière des initiatives visant à promouvoir des structures d'apprentissage liées entre elles est apparue clairement à cet égard. Dans ce contexte, un intérêt considérable s'attache à l'activité déployée par des associations d'employeurs et des organisations de travailleurs dans le secteur agricole français, qui fonctionnent sur une base paritaire et poursuivent des buts de formation. Elles négocient des accords avec l'Office national du travail afin de garantir des postes de travail satisfaisants aux travailleurs saisonniers auprès de différents employeurs et d'éviter ainsi les licenciements. Ainsi, dans le domaine de la formation continue également, l'existence manifeste d'un lien direct entre contenus de la formation et demande de travail montre clairement l'opportunité d'accorder une importance primordiale à la mise en place de structures composées de façon paritaire d'associations professionnelles et syndicales.

3.2.6. De telles initiatives s'inscrivent dans le contexte général des mesures destinées à faciliter l'adaptation des PME aux nouvelles conditions du marché par le développement de nouvelles formes d'organisation du travail.

3.3. La multitude d'expériences portées à la connaissance du Comité confirme par ailleurs le lien évident qui existe entre formation professionnelle continue, organisation du travail et temps de travail.

3.3.1. Dans ce contexte, le Comité saisit l'occasion de répéter le point de vue qu'il avait exprimé en son temps dans son avis d'initiative sur cette matière: «Il n'existe pas de modèle unique et uniforme de réduction et d'aménagement du temps de travail qui pourrait être imposé par les autorités européennes "d'en haut". Toutefois, les arguments en faveur d'une promotion du temps de travail "sur mesure" ne manquent pas»<sup>(2)</sup>. Ce point de vue correspond pour l'essentiel à la déclaration suivante du Livre vert: «Les modalités de la distribution du travail doivent être planifiées et les modèles de temps de travail adaptés à des situations nouvelles»<sup>(3)</sup>.

3.3.2. Il convient par ailleurs de se remémorer les recommandations que l'avis d'initiative déjà cité adressait à l'Union européenne et aux gouvernements des États membres, à savoir, de promouvoir le dialogue social et les conventions collectives aux différents niveaux sur la réduction et la réorganisation du temps de travail ainsi que l'adoption de réglementations univoques sur l'égalité de traitement des travailleurs à temps partiel.

3.3.3. Dans ce sens, le Comité renvoie à l'accord-cadre européen sur le travail à temps partiel qui a été conclu dans le cadre du dialogue social.

3.3.4. Selon le Comité, cet accord, qui vient à la suite d'un accord du même type relatif au congé parental,

<sup>(2)</sup> Avis d'initiative du CES sur le temps de travail (30 octobre 1995) — JO C 18 du 22.1.1996.

<sup>(3)</sup> Livre vert (COM(97) 128 final) encadré, p. 10.



constitue un point de départ en vue d'autres accords futurs, sur d'autres formes atypiques ou flexibles de travail qui seront transposées ensuite — à l'instar de l'accord sur la politique sociale annexé au protocole sur cette matière du traité de Maastricht<sup>(1)</sup> — sous forme de décisions du Conseil, avec lesquelles ils deviendront contraignants dans les États signataires, par loi ou par une convention dans ce sens.

3.3.5. Les résultats obtenus jusqu'ici dans ce domaine donnent à penser au Comité, à juste titre, que les partenaires sociaux concluront un jour des accords qui permettront de satisfaire à la fois le besoin des entreprises d'adapter les conditions de travail aux nouvelles conditions de production et de marché et celui des travailleurs, hommes et femmes, de préparer leur retraite, de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale et de profiter de possibilités d'éducation et de formation pour améliorer leurs compétences et leur progression professionnelle<sup>(2)</sup>, et qui, de cette manière, d'une part accroîtront la compétitivité des différentes entreprises et, de l'autre, amélioreront les conditions de travail des travailleurs et contribueront à combattre le chômage. Indépendamment de cela, ils tiendront aussi naturellement compte des besoins personnels des travailleurs, auxquels on attache désormais une importance croissante, même dans le milieu des entreprises, et surtout de la demande partagée par une bonne partie des hommes et des femmes de se voir reconnaître une plus grande responsabilité et de participer davantage au travail, de mieux concilier vie professionnelle et intérêts personnels en dehors de l'entreprise, notamment familiaux, et de mieux disposer de leur temps.

3.3.6. Compte tenu de ces considérations, le Comité est aussi d'avis que l'expérimentation progressive de nouvelles formes d'organisation du travail au niveau des entreprises et, le cas échéant, au niveau d'un secteur, ne peut être dissociée de leurs incidences possibles sur les conditions relatives au droit du travail et que le développement de nouvelles formes d'organisation du travail requiert dès lors la fixation d'un cadre de référence général protégeant les travailleurs concernés contre d'éventuelles discriminations. À cet égard, il convient également de tenir compte de la nécessité de promouvoir la compétitivité de l'économie européenne et d'éviter d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles entraveraient la création et le développement des petites et moyennes entreprises<sup>(3)</sup>. De cette façon, précisément, les mesures adoptées par l'Union européenne pourraient contribuer à une plus grande adaptation du cadre juridique, laquelle est indispensable précisément pour pouvoir innover.

3.4. Les expériences des entreprises analysées jusqu'ici amènent en outre à conclure qu'il n'est pas rare que la restructuration des entreprises et la redistribution des tâches aillent de pair avec le développement de

systèmes de rétribution qui peuvent contribuer à la création d'un climat participatif, entre autres par le partage des succès et d'autres incitants.

3.5. Toutefois, aux yeux du Comité, la nécessité de garantir une participation effective des travailleurs au processus de réorganisation du travail et, d'une manière générale, à la restructuration des entreprises concernées reste indissociable du problème qui fait l'objet du présent avis.

3.5.1. Dans toutes les expériences analysées au cours des travaux, une demande dans ce sens est formulée, de même qu'est soulignée unanimement la nécessité de modifier les structures de communication au sein des entreprises et d'accorder aux travailleurs davantage de possibilités de participation, ce qui constitue une condition préalable à une responsabilisation accrue des travailleurs.

3.5.2. Il convient de remarquer à ce sujet que le document élaboré récemment par la Commission sur l'information et la consultation des travailleurs au niveau national se réfère explicitement au Livre vert traité ici et contient la déclaration suivant laquelle un niveau adéquat et effectif d'information et de consultation des travailleurs dans une situation caractérisée par un chômage élevé permet le développement d'un traitement véritable et préventif de l'emploi au niveau de l'entreprise<sup>(4)</sup> et, par là-même, d'identifier et d'anticiper les problèmes, notamment en cas de perte d'emplois, et de réduire voire d'éviter leur coût social.

3.5.3. Dans ce contexte, le Comité renvoie à son avis sur la communication précédente de la Commission sur ce thème (du 29 mai 1996), qui est mentionné dans le nouveau document (paragraphe 5) et qui confie aux partenaires sociaux le soin d'apprécier le bien-fondé d'une réglementation européenne sur cette matière, qui reposerait de préférence sur des accords à élaborer au niveau national.

3.5.4. Selon le Comité, ce thème revêtira sûrement une importance croissante. Il ne s'agit pas uniquement de protéger les travailleurs contre le risque que la recherche d'une plus grande compétitivité ne puisse avoir des incidences négatives sur l'emploi et sur la santé mais aussi de reconnaître qu'une participation accrue des travailleurs est une condition pour la réalisation des objectifs de l'entreprise. À cet égard, les projets de recherche développés par la Commission elle-même ont montré eux aussi que la participation directe des travailleurs dans le sens d'une cogestion de l'entreprise fonctionne le mieux lorsqu'il existe des structures bien établies de représentation des intérêts au niveau de l'entreprise et/ou des syndicats.

(1) Maintenant intégré dans le Traité d'Amsterdam.

(2) Cf. accord-cadre européen sur le temps de travail, 5<sup>e</sup> considérant général.

(3) Cf. accord-cadre européen sur le temps de travail, 7<sup>e</sup> considérant général.

(4) Document de consultation pour les partenaires sociaux au niveau de la Communauté concernant l'information et la consultation des travailleurs dans le cadre national. Introduction, 7<sup>e</sup> alinéa.

3.6. S'agissant de l'incidence des nouveaux modèles d'organisation du travail sur le développement de l'emploi dans les entreprises examinées, les cas étudiés font apparaître, de toute évidence, des situations assez variées, qui vont du maintien du niveau de l'emploi ou du moins d'un nombre de licenciements le plus limité possible dans des entreprises en difficulté jusqu'à une forte hausse de l'emploi, hausse qui a même dépassé, dans certaines petites et moyennes entreprises industrielles, les pronostics les plus optimistes.

3.6.1. Certes, les résultats dépendent toujours de la situation du marché, qui varie d'un pays et d'un secteur à l'autre. Toutefois, les meilleures pratiques examinées sont caractérisées par le dépassement de crises parfois graves et par un gain de productivité et de compétitivité, et le caractère durable de ces développements est indubitable.

3.6.2. Selon le Comité, dans une situation comme celle d'aujourd'hui, dans une Europe caractérisée par un chômage élevé, on ne peut que se rallier à la demande formulée dans le Livre vert d'inscrire le débat sur les nouvelles formes d'organisation du travail dans le cadre d'une stratégie générale en faveur de l'emploi et de lutte contre le chômage.

3.7. Du reste, il ne faut pas perdre de vue que si l'introduction de nouvelles formes d'organisation du travail doit être pour l'essentiel régie par des négociations entre les partenaires sociaux, elle revêt néanmoins dans le domaine de la sécurité sociale des dimensions qui vont au-delà des compétences des partenaires sociaux et requièrent l'intervention du législateur.

3.7.1. Dans son préambule, l'accord-cadre déjà mentionné sur le travail à temps partiel reconnaît que les questions concernant les régimes légaux de sécurité sociale relèvent de la décision des États membres. Pour exclure complètement les discriminations traitées dans cet accord, il s'impose en effet d'adapter les régimes de sécurité sociale aux nouvelles données, ce que le Conseil européen de Dublin soulignait déjà, en son temps, dans sa déclaration sur l'emploi.

3.7.2. À ce sujet, le Comité renvoie à son avis sur la communication de la Commission sur l'avenir de la protection sociale<sup>(1)</sup>, et notamment au passage intitulé «Accompagner l'évolution des modes de travail», où il se réfère, entre autres, à la convention et à la recommandation de 1994 de l'OIT, qui soulignent clairement la nécessité d'adapter les régimes de sécurité sociale et de retraite de manière à tenir compte des nouveaux modes de travail et à procurer une couverture adéquate, en vue d'«éviter que les personnes occupant

des emplois flexibles et atypiques ne perdent en tout ou en partie leur protection sociale»<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

3.7.3. L'ensemble des questions liées aux incidences économiques et sociales des développements en cours en matière d'organisation du travail ont été traitées lors de l'audition qui a contribué à l'élaboration du présent avis.

3.7.4. Dans ce contexte, un traitement particulier a été réservé aux aspects qui concernent directement les petites et moyennes entreprises, dont l'évolution actuelle est clairement rattachée au processus de restructuration des entreprises, également dans les cas de sous-traitance et d'adjudication de marchés à des sous-entreprises, dont dépend en grande partie l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail.

3.7.5. C'est pourquoi une attention particulière a été portée aux problèmes de la santé et de la sécurité au travail, notamment à l'aide de l'étude menée l'an passé par la Fondation de Dublin, qui a montré combien il est important d'adapter les réglementations en vigueur aux situations qui se sont créées à la suite de l'introduction de nouvelles formes d'organisation du travail. D'une manière générale, on a souligné la nécessité de soutenir les expériences innovatives lancées au niveau des entreprises par une réforme correspondante du système social, afin de protéger et de promouvoir l'égalité de traitement entre les travailleurs des deux sexes.

3.7.6. La protection moderne du travail conformément aux directives européennes et l'introduction de nouvelles formes d'organisation du travail peuvent se donner des impulsions mutuelles à la fois sur les plans conceptuel et pratique. Les structures, institutions et expériences ayant pour objet la protection du travail constituent autant d'instruments précieux pour la diffusion de nouvelles formes d'organisation du travail. Le Comité attend de la Communauté européenne qu'elle lance des initiatives visant à promouvoir des projets pilotes en vue d'intégrer la protection du travail et de la santé lors du développement de nouvelles formes d'organisation du travail.

3.7.7. Les thèmes du télétravail et du travail à distance ont également été débattus et sont apparus comme revêtant une importance croissante. Néanmoins, la discussion a fait apparaître qu'une définition, une approche et un cadre communs doivent encore être précisés et analysés. Le Comité accueille favorablement l'initiative<sup>(4)</sup> de la Commission d'engager, «pendant le premier semestre de 1998, des consultations avec les partenaires sociaux pour étudier dans quelle mesure une action relative à la protection des télétravailleurs est conseillée».

<sup>(2)</sup> JO C 66 du 3.3.1997, paragraphe 4.3.7.2.4.

<sup>(3)</sup> Il convient de mentionner à cet égard que le Comité élabore en ce moment un avis sur la communication de la Commission concernant la modernisation et l'amélioration de la protection sociale dans l'UE; ce document était la conclusion des délibérations sur le document précédent.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission sur «La dimension sociale et du marché du travail de la société de l'information» — Priorité à la dimension humaine — Les prochaines étapes (COM(97) 390 final du 23.7.1997, p. 12, point 31 «Actions clés»).

<sup>(1)</sup> Avis sur la communication de la Commission sur «L'avenir de la protection sociale: cadre pour un débat européen» — JO C 66 du 3.3.1997.

3.7.8. En plus des thèmes traités dans le Livre vert, la question a été posée de savoir comment l'information peut contribuer au développement de nouvelles expériences des PME et dans quelle mesure ces expériences sont indiquées pour des activités indépendantes, notamment dans l'agriculture.

#### 4. Conclusions

4.1. Dans ses conclusions, le Comité a largement tenu compte de l'important apport en informations fourni par les témoignages recueillis au cours de l'audition. S'il est vrai qu'il ne faut pas surestimer la valeur d'affirmations sur des situations spécifiques peu représentatives, il ne faut pas nier toutefois que les cas examinés jusqu'ici concernent, dans une mesure variable, aussi bien des secteurs à la pointe du progrès technologique que des secteurs économiques traditionnels; pour autant, il ne faut pas que les phénomènes analysés jusqu'ici nous induisent à des conclusions prématurées, car ils se manifestent aussi dans des secteurs rarement étudiés comme les coopératives et le secteur sans but lucratif. Plusieurs cas décrits dans le Livre vert sont particulièrement parlants à cet égard.

4.1.1. Un expert en entreprise a décrit dans les détails les difficultés rencontrées sur la voie d'une nouvelle organisation du travail, avec les changements que cela comporte au niveau des structures du pouvoir dans une entreprise. Aux yeux de cet homme de terrain, ces difficultés peuvent même aller jusqu'à compromettre la réussite de la restructuration, non seulement du point de vue du respect des intérêts des travailleurs, mais aussi du point de vue de la faisabilité des nouvelles stratégies de gestion elles-mêmes. Cet exposé a eu sans aucun doute le mérite de montrer les difficultés qui entourent toujours toute phase de transition avec prise de nouvelles responsabilités, comme par exemple de devoir renoncer à des sécurités et des garanties acquises, la difficulté de planifier à l'avance et la méfiance qui naît des contradictions souvent inhérentes à une nouvelle organisation du travail avec l'apparition, comme il a été souligné, de nouveaux types de conflits, également au sein des parties concernées, et dont le règlement exige l'engagement de tous les intéressés.

4.1.2. Il ne faut pas perdre de vue que les nouvelles données observées, indépendamment de leur ampleur non négligeable, ont des incidences au niveau des principes qui exigent des partenaires sociaux qu'ils mettent à jour leurs positions traditionnelles, ce qui ne se fait pas sans un examen critique.

4.2. Dans la situation actuelle, l'existence d'approches différenciées en fonction des cas se justifie et exige de toutes les personnes concernées la plus grande attention pour les changements qui interviennent et pour leurs conséquences prévisibles, surtout sur le plan de l'emploi. Au cours des travaux, il a été rappelé, non sans utilité, que le fait de prêter attention au caractère variable des conditions de travail constitue déjà un progrès important en soi et est de nature à influencer,

mieux que n'importe quelle spéculation théorique, la qualité réelle des solutions qui se dégageront progressivement à la faveur des négociations.

4.2.1. Comme on l'a déjà souligné à plusieurs reprises, cette attention doit surtout se manifester au niveau de l'entreprise; c'est aussi dans ce sens que le partenariat proposé par la Commission vise à introduire une nouvelle dimension dans les relations qui existent dans ce domaine entre les partenaires sociaux et un réexamen régulier de la possibilité d'apporter d'importants développements vers la flexibilité et la participation.

4.2.2. Selon le Comité, indépendamment de l'extension éventuelle de certaines solutions propres à une entreprise à tout un secteur, les accords conclus jusqu'à présent dans le cadre du dialogue social permettent aujourd'hui, au niveau européen, de tirer des conclusions de portée générale, en particulier dans le cadre du dialogue social sectoriel et, le cas échéant, à conclure des accords entre les partenaires sociaux. Ces accords, tels qu'ils ont été conclus dans la politique sociale, tendent à créer un cadre de référence commun reposant sur la fixation d'un certain nombre de principes et de dispositions minimales qui peuvent ou bien devenir contraignants pour les pays participants par décision du Conseil, ou bien être appliqués de manière autonome par les signataires d'une convention collective.

4.2.3. Si on ne peut nier que le chemin parcouru jusqu'ici a été jalonné de difficultés et de ralentissements, il faut cependant reconnaître que des résultats encourageants ont été obtenus. Cela montre que pour évoluer en direction d'une nouvelle organisation du travail, il est nécessaire d'adapter les instruments contractuels aux nouvelles situations qui se dessinent peu à peu et que l'autonomie des partenaires sociaux ne doit pas être entravée, dans ce domaine sensible et décisif, par des mesures législatives, ces dernières devant au contraire, pour autant qu'elles apparaissent nécessaires, reposer sur des accords conclus entre les partenaires sociaux, notamment au niveau sectoriel<sup>(1)</sup>.

4.2.4. Aussi le débat suggéré par la Commission par la publication du Livre vert et les délibérations préparées sur ce thème doivent-ils être perçus comme une contribution à la réflexion dans ce sens, toute contribution d'autres institutions étant du reste souhaitée et bienvenue, qu'elle émane par exemple d'universités, d'organismes locaux et d'organisations non gouvernementales de toute nature, dont, à l'évidence, les organisations représentées au sein du Comité qui n'ont pas été jusqu'à ce jour associées directement au dialogue social, sans préjudice toutefois des enceintes compétentes au cas par cas pour la conclusion d'accords et de leur autonomie.

4.3. Le Comité considère dès lors le partenariat pour une nouvelle organisation du travail proposé dans le Livre vert comme une invitation s'adressant aussi bien

<sup>(1)</sup> De tels accords ont récemment été conclus, par exemple dans le secteur agricole (Recommandation de la EFA/CES-GEOPA/COPA pour un accord cadre sur l'amélioration de l'emploi salarié dans l'agriculture, du 24 juillet 1997) et dans le secteur du nettoyage (Mémoire de la SENI-Eurofiet sur les nouvelles sources d'emploi du 21 octobre 1996).

au Comité qu'aux autres institutions européennes et associant le Comité au processus de consultation. Selon le Comité, le Livre vert est un signe qui s'inscrit tout à fait dans le cadre plus général des efforts de la Commission en vue de promouvoir activement le processus d'adaptation des infrastructures sociales en Europe aux nouvelles données de la concurrence internationale et aux nouvelles exigences vis-à-vis des travailleurs. S'agissant d'une participation directe des autorités aux discussions sur la proposition d'un partenariat, le Comité se réjouit que le document se penche sur la modernisation du secteur public, qu'il est de toute évidence indispensable d'associer au processus si on veut enregistrer des progrès vers un assouplissement de l'économie avec une participation accrue. Le Comité fait aussi observer que la modernisation du secteur public exige au préalable un engagement complet des responsabilités au niveau de la gestion et une approche tenant compte de l'efficacité économique, qui inclue aussi, toutefois, une analyse de la rentabilité des coûts prenant en considération les intérêts particuliers des employeurs et des travailleurs. Le Comité exprime le souhait que les encouragements donnés par les autorités contribueront effectivement à la réalisation de progrès futurs dans ce domaine et éventuellement à un débat plus large avec la société et ses institutions, sans que les pouvoirs publics ne diminuent le rôle des partenaires sociaux dans l'exercice de leur autonomie dans les négociations collectives.

4.3.1. Si le Comité ne reconnaît pas aux nouvelles formes d'organisation du travail la valeur d'une solution optimale et définitive pour les problèmes inhérents aux relations entre les employeurs et les travailleurs, il recommande toutefois de prendre pour guide le respect de la dignité de l'homme lors de la recherche de telles solutions, de préserver et de promouvoir les possibilités d'épanouissement personnel et le sens des responsabilités, de réduire et d'éviter les risques pour la santé liés à

des processus de travail et de production, de promouvoir des emplois qualifiés, riches en facteurs d'épanouissement personnel, avec des possibilités de décision, de communication et de coopération, d'ouvrir des perspectives professionnelles, d'agir contre la tendance à la répartition traditionnelle du travail entre les sexes et de contribuer à explorer des terrains offrant de nouveaux emplois qualifiés pour les femmes. Ces mesures devraient également viser à renforcer les conditions pour des entreprises bien gérées, dans un souci d'efficacité.

4.3.2. Des formes de travail coopératives, qui permettent la poursuite du développement de qualifications et donnent aux travailleurs davantage de responsabilités et de possibilités de participer pourraient introduire un nouvel équilibre entre les besoins des travailleurs et les intérêts des entreprises en termes d'assouplissement de l'organisation du travail et de la production. Le Comité souhaite souligner à titre de conclusion qu'il est dans l'intérêt de tous les partenaires que l'ensemble des travailleurs en Europe aient un niveau élevé de qualification de manière à pouvoir tous être embauchés dans de nouveaux emplois. Cela facilite les restructurations, stimule la croissance et contribue à la sécurité dans les périodes de changements. Un taux élevé de chômage de longue durée doublé d'une pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs porteurs de croissance n'est ni bon pour l'économie ni acceptable sur le plan social. Par des négociations et désaccords entre les partenaires sociaux à tous les niveaux, on peut créer des systèmes de qualification et de sécurité qui viennent compléter les systèmes publics et contribuer par là même à améliorer les conditions devant garantir l'emploi («employability»). Dans le même temps, le Comité souligne qu'eu égard à la rapidité des changements et aux exigences en termes de qualification professionnelle, il convient à l'avenir de mobiliser davantage tous les acteurs impliqués dans les systèmes publics d'éducation et de formation.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

---

**Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée  
«Aspects pratiques de l'introduction de l'euro»»**

(98/C 73/30)

La Commission a demandé le 6 octobre 1997, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, l'avis du Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de confier à M. Umberto Burani, désigné en qualité de rapporteur général, la préparation des travaux en la matière.

Le Comité économique et social, lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre), a adopté par 35 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

## 1. Introduction

1.1. Le document soumis pour avis a été présenté par la Commission au Conseil *Ecofin* le 13 octobre 1997 à Luxembourg et une version ultérieure sera présentée au Sommet de Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997. Il fournit des informations sur les préparatifs pratiques mis en œuvre dans les divers États membres et au niveau européen en vue de l'adoption de l'euro; par ailleurs, il met en évidence les décisions qui restent à prendre en un laps de temps désormais très limité: en général, avant la fin de 1997.

1.2. Le document résume l'état d'avancement des travaux préparatoires à l'introduction de l'euro. Il établit en tant que tel un lien entre le «Livre vert» de 1995<sup>(1)</sup> et les décisions prises par le Conseil européen de Madrid les 15 et 16 décembre 1995. Le Comité économique et social a rendu divers avis sur ce sujet ainsi que sur une série de questions spécifiques<sup>(2)</sup>.

1.3. Considérant la nécessité urgente d'émettre rapidement l'avis demandé par la Commission, le Comité limite ses observations aux seuls aspects qui impliquent des décisions ou des initiatives à prendre, en reportant

à un moment plus opportun l'analyse des réalisations en cours ou déjà acquises.

## 2. Programme des travaux<sup>(3)</sup>

2.1. La Commission juge «essentiel» que les États membres présentent avant la fin de 1997 leurs plans d'action concernant:

- le programme de transition, y compris la comptabilité, la présentation des rapports et les déclarations fiscales en euros;
- les intentions des émetteurs publics en ce qui concerne la conversion de la dette existante<sup>(4)</sup>;
- le dessin définitif de la face nationale des pièces en euros;
- le lancement des campagnes nationales de communication;
- la définition des positions nationales sur les conséquences fiscales du passage à l'euro.

2.2. Enfin, s'agissant d'une série de questions pratiques, la Commission se demande s'il est plus opportun de prendre des mesures nationales ou communes et, dans ce dernier cas, s'il faut adopter des mesures législatives ou s'en remettre à l'autorégulation par les forces du marché, peut-être assortie de codes de bonne conduite. Ici aussi, l'examen devrait être achevé avant la fin de 1997.

## 3. Préparatifs en cours<sup>(5)</sup>

3.1. En ce qui concerne les préparatifs en cours dans les administrations publiques nationales (§ 1.2 de la communication), le Comité prend acte des progrès concrets réalisés dans presque tous les pays. La communication part du principe qu'il n'y a pas d'obligation ni d'interdiction et que, dès lors, les entreprises pourront

<sup>(1)</sup> COM(95) 333 final.

<sup>(2)</sup> Avis du 26 octobre 1995 sur le «Livre vert sur les modalités de passage à la monnaie unique» — JO C 18 du 22.1.1996. Avis du 26 septembre 1996 sur «Les incidences de l'Union économique et monétaire: aspects économiques et sociaux de la convergence et sensibilisation à la monnaie unique» — JO C 30 du 30.1.1997.

Avis du 31 octobre 1996 sur «Les implications pour le marché de la législation et des réglementations nécessaires pour le passage à la monnaie unique» — JO C 56 du 24.2.1997.

Avis du 29 mai 1997 sur «Les dispositions prévues pour la troisième phase de l'Union économique et monétaire: pacte de stabilité et de croissance pour assurer la discipline budgétaire, procédures renforcées de convergence économique et nouveau mécanisme de change» — JO C 287 du 22.9.1997.

Avis du 10 décembre 1997 sur la Communication de la Commission intitulée «L'impact de l'introduction de l'euro sur les marchés des capitaux» — JO C 19 du 21.1.1998.

<sup>(3)</sup> Cf. «Introduction et synthèse» du document de la Commission.

<sup>(4)</sup> Cf. communication de la Commission «L'impact de l'introduction de l'euro sur les marchés des capitaux» (doc. COM(97) 337 final du 2.7.1997).

<sup>(5)</sup> Chapitre 1 de la communication.

choisir librement, à tout moment durant la phase de transition, de conduire leurs opérations en euros ou en monnaie nationale.

3.2. Le Comité souhaiterait par ailleurs attirer l'attention de la Commission et des États membres sur la rigidité que comporte cette règle: une fois effectuée, la transition devient irréversible; en d'autres termes, après avoir choisi l'euro, l'entreprise n'aura plus la faculté de revenir à la monnaie nationale. Il peut arriver que des programmes nouvellement adoptés révèlent des déficiences dont l'élimination requiert des procédures complexes et longues; le retour temporaire aux anciens programmes pourrait donc devenir une nécessité. L'irréversibilité du choix constitue dès lors un obstacle que le Comité n'envisage pas favorablement.

3.3. La communication confirme que toutes les administrations nationales maintiendront leur comptabilité interne en monnaie nationale durant toute la phase de transition. Le Comité constate avec satisfaction que la recommandation<sup>(1)</sup> qu'il avait formulée en 1995 a été transposée dans la pratique. Il reste à calculer le coût éventuel résultant pour les administrations de l'obligation qui leur incombe d'accepter des paiements en euros de la part du public (et, vraisemblablement, d'effectuer des paiements en euros sur demande).

#### 4. Aspects comptables et fiscaux<sup>(2)</sup>

4.1. Les investissements et les dépenses engagés par les entreprises pour le passage à l'euro ont donné lieu à de multiples débats; le Comité s'était déjà prononcé sur ce point<sup>(3)</sup> en estimant que les règles du marché devraient permettre une répartition équitable des coûts. Dans divers États membres, il semble que l'on s'oriente vers une certaine flexibilité fiscale qui tienne compte du coût de la transition: cette voie peut bien sûr être empruntée, mais le Comité met en garde contre des disparités de traitement entre les États membres et, à l'intérieur de ceux-ci, entre différentes catégories économiques. Le passage à la monnaie unique ne doit pas accentuer les différences de traitement fiscal qui existent déjà en Europe.

#### 5. Aspects pratiques concernant les utilisateurs de la monnaie<sup>(4)</sup>

5.1. Frais de conversion. En ce qui concerne les frais de conversion de la monnaie scripturale, le Comité émet l'avis qu'aucune dépense ne devrait être supportée par les utilisateurs lors de la conversion obligatoire des

comptes par les banques à la fin de la période transitoire ni lors de la conversion d'un crédit dans la devise du compte bénéficiaire. De même, les banques devraient procéder gratuitement au remplacement des devises nationales en euros, dans la mesure où il s'agit de «volumes budgétaires usuels». Toutes les autres transactions en monnaie scripturale et opérations de conversion ainsi que la transparence des éventuelles taxes exigibles devraient faire l'objet de codes de bonne conduite dans les secteurs concernés. Il est recommandé de recourir à des eurolabels nationaux pour désigner les facturations de frais conformes et apporter ainsi une information complémentaire au consommateur.

5.1.1. En ce qui concerne les frais de conversion (§ 4.3 de la communication) les accords volontaires ou les codes de bonne conduite devraient être préférables à une réglementation, mais une règle générale devrait être l'obligation de publicité, dans tous les points où les conversions sont effectuées, tant des barèmes que de la gratuité des opérations.

5.2. Le Comité estime que la date du 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour la première émission de billets de banque et de pièces en euros doit être maintenue.

5.3. Double indication des montants (§ 4.2 de la communication). Dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité, les États membres devraient décider eux-mêmes par le biais de dispositions législatives si la double indication des montants doit être rendue obligatoire pendant la période de transition ou si les milieux économiques concernés (notamment le commerce de détail) doivent faire une déclaration d'engagement transmise par leur organisation, visant à calculer et afficher correctement les nouveaux prix au taux de change fixé. Il serait par ailleurs envisageable de demander aux commerces de détail de mettre à la disposition de leurs clients toutes les aides nécessaires pour leur permettre de s'habituer à la nouvelle monnaie et à sa valeur, comme par exemple des calculatrices de poche installées sur les chariots, des listes de conversion comportant les principaux prix de référence, etc. En ce qui concerne la période précédente, le Comité déconseille de recourir à une législation européenne, qui risquerait de se révéler inadaptée aux diverses réalités nationales. Ce sera plutôt le marché qui dictera la double indication lorsqu'elle se révélera nécessaire ou utile.

5.3.1. Les initiatives législatives ou réglementaires devraient viser avant tout à prévenir les abus vis-à-vis des consommateurs, qui pourraient prendre la forme de conversions inexactes ou d'applications délibérément faussées des règles de l'arrondissement. Le Comité demande que cet aspect soit examiné de manière approfondie par la Commission et par les États membres: s'il est important que le consommateur puisse vérifier la correspondance des prix, il est encore plus important de veiller à ce que cette correspondance soit imposée aux vendeurs de biens et de services, en introduisant le délit de fraude à charge des contrevenants de mauvaise foi, par exemple dans le cas de violations volontaires et systématiques des règles.

(1) Avis du 26 octobre 1995, points 5.3.11 et 6.4.3.

(2) § 3.2 de la communication.

(3) Avis du 26 octobre 1995, points 6.2.4 à 6.2.7 — JO C 18 du 22.1.1996.

(4) Chapitre 4 de la communication.

5.4. Un aspect que la communication n'a pas traité concerne le rôle des cartes de paiement et des cartes prépayées durant la phase de transition vers l'euro. Dans son avis sur le Livre vert, le Comité avait attiré l'attention sur le fait que ces moyens de paiement sont, ou seront, dotés sous peu de structures et/ou de dispositifs insérés dans les cartes à microprocesseurs, à même de permettre les paiements dans l'une ou l'autre monnaie et/ou d'effectuer les conversions; dans ce dernier cas, ils présenteraient l'avantage supplémentaire d'une vérification automatique des conversions des prix affichés par les vendeurs.

5.4.1. Le Comité suggère que la Commission approfondisse les divers aspects liés à l'utilisation des cartes, en facilitant la compréhension et l'utilisation par les moyens à sa disposition. À cet égard, il importe de donner des certitudes au marché, et en particulier aux consommateurs, en réglant rapidement les questions pendantes depuis longtemps, telles que la possibilité de récupération des frais supportés par les titulaires de carte, etc.

5.5. Durée de la période de double circulation des monnaies (Phase C). Afin d'éviter la formation de files d'attente aux guichets des banques les premiers jours qui suivront l'introduction des billets et des pièces en euros et permettre le remplacement discipliné, calme et sans coûts inutiles de la monnaie nationale en euro, il faut que la phase C ait une durée minimale déterminée. Dans les États membres qui ne prévoient que quelques jours pour le remplacement de la monnaie nationale par l'euro, ces effets secondaires indésirables ne pourront être évités. Or, la compétence des États membres concernant la fixation de la durée de la phase C conformément à l'article 15 de la résolution du Conseil européen du 7 juillet 1997 concernant l'introduction de l'euro doit rester intacte. La Commission est néanmoins invitée à assister les États membres dans leurs décisions sur la durée de la phase C par des échanges d'informations et des discussions.

Bruxelles, le 11 décembre 1997

## 6. Actions de communication <sup>(1)</sup>

6.1. Le Comité prend acte de l'action déployée dans ce domaine par la Commission et par les États membres, mais également par les organisations d'acteurs économiques et de consommateurs, avec ou sans le concours financier de la Commission. Une première vérification sommaire semble faire apparaître par ailleurs que deux aspects ont été omis ou traités de façon marginale:

- le fait que l'euro aura cours légal en même temps que les monnaies nationales pendant une certaine période: d'où l'invitation à éviter des files d'attente inutiles devant les guichets durant les premiers jours de la conversion. La possibilité d'effectuer l'échange sereinement — dans des conditions analogues à celles qui ont toujours prévalu lors de l'échange de nouveaux billets contre des billets retirés de la circulation — ne comporte pas seulement des aspects organisationnels mais a également un impact sur les frais de conversion, comme le souligne le point 5.1 ci-dessus;
- les aspects pratiques de l'usage des cartes de paiement et des cartes prépayées, évoqués au point 5.5 ci-dessus. Les organismes émetteurs de cartes de paiement, de cartes prépayées et de porte-monnaies électroniques sont tenus de fournir des informations objectives sur les aspects pratiques de l'utilisation de leurs systèmes de cartes. La Commission doit fournir des informations complémentaires, neutres, qui ne passent pas sous silence les inconvénients éventuels.

## 7. Les marchés financiers <sup>(2)</sup>

7.1. Le Comité s'est exprimé sur ce point dans son avis sur la communication de la Commission intitulée «L'impact de l'introduction de l'euro sur les marchés des capitaux» <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Chapitre 5 de la communication.

<sup>(2)</sup> Chapitre 7 de la communication.

<sup>(3)</sup> Avis adopté le 10 décembre 1997 — JO C 19 du 21.1.1998.

*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:

**Point 5.3.1**

Modifier le texte comme suit:

«... Le Comité invite les États membres à examiner cet aspect de manière approfondie dans le cadre de leurs dispositions nationales de droit pénal.»

*Résultat du vote*

Voix pour: 13, voix contre: 19, abstentions: 3.

**Chapitre 5**

Insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«Préparatifs du secteur des TI. Le Comité économique et social estime qu'il conviendrait d'éviter à l'économie, aux administrations publiques et aux consommateurs la répétition des ajustements systémiques induits par la reconversion informatique à l'horizon de l'an 2000 et l'introduction de l'euro. Les opérateurs des TI devraient proposer en temps voulu, avec le soutien stratégique de la Commission, un ensemble de solutions systémiques complexes prenant en compte les coûts de la reconversion, la sécurité de la planification et les mesures destinées à inciter la confiance. Dans ce contexte, le Comité économique et social se félicite de l'organisation d'un Forum européen des TI. Il souhaiterait que ce Forum puisse se tenir dès le premier semestre de 1998 afin d'éviter tout retard.»

*Résultat du vote*

Voix pour: 15, voix contre: 17, abstentions: 5.

**Avis du Comité économique et social sur:**

- la «Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)» et
- la «Proposition modifiée de décision du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et d'enseignement (1998-2002)»

(98/C 73/31)

Le 30 septembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, 2<sup>e</sup> paragraphe, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les propositions susmentionnées.

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 26 novembre 1997 (rapporteur: M. Bernabei).

Le Comité économique et social, au cours de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 11 décembre), a adopté le présent avis à l'unanimité.

**1. Recommandations**

Le Comité économique et social, considérant:

1.1. son avis unanime du 1<sup>er</sup> octobre 1997 sur la «Proposition de décision de la Commission relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)»

et sur la «Proposition de décision relative au cinquième programme-cadre pour des activités de recherche et d'enseignement (*Euratom*) (1998-2002)»<sup>(1)</sup>, dans lequel il s'était réservé de se prononcer sur les perspectives financières annoncées par la Commission;

(<sup>1</sup>) JO C 355 du 21.11.1997.



1.2. son avis du 30 mai 1996 sur le « Livre vert sur l'innovation »<sup>(1)</sup> et son avis d'initiative du 1<sup>er</sup> octobre 1997 sur « L'impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés à la RDT dans l'UE (au niveau communautaire et au niveau des États membres) »<sup>(2)</sup>;

1.3. les conclusions du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, qui s'est déroulé à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997 et a mis l'emploi au cœur des préoccupations de l'UE en soulignant que la politique de la recherche, et notamment le cinquième programme-cadre, doit jouer un rôle important dans la compétitivité et dans la création d'emplois, notamment par la diffusion des innovations et le transfert de technologies aux PME;

1.4. la proposition modifiée de décision de la Commission du 11 août 1997<sup>(3)</sup> contenant le volet budgétaire du cinquième programme-cadre, qui se limite à prévoir une enveloppe de 16,3 milliards d'écus répartis par programmes thématiques sur la base des pourcentages déjà arrêtés dans la proposition initiale;

1.5. l'absence de répartition financière pour les actions clés et d'indication des critères devant orienter ensuite la répartition des ressources budgétaires entre les activités de recherche et de développement de technologies génériques, les activités de soutien aux infrastructures et les actions clés elles-mêmes;

réitère:

1.6. l'opportunité de prévoir un financement du cinquième programme-cadre qui ne soit pas inférieur au seuil de 17 000 millions d'écus répartis de la façon suivante: 15 533 millions d'écus pour le programme-cadre de la RDT communautaire et 1 467 millions d'écus pour le programme Euratom;

1.7. la nécessité de préserver un seuil minimal de flexibilité de l'ordre de 4,5 % équivalent à 700 millions d'écus;

1.8. l'exigence d'un seuil minimum de ressources publiques et privées de 1 000 millions d'écus pour chacune des actions clés, en limitant leur nombre à une dizaine, sélectionnées selon des critères quantifiés et des objectifs actualisés pour une durée limitée et sous condition de réalisation;

1.9. l'opportunité de réserver aux programmes horizontaux un niveau approprié de ressources capables d'en accroître l'efficacité à hauteur de 575 millions d'écus pour la coopération internationale, 550 millions d'écus pour l'innovation et les PME et 1 402 millions d'écus pour le développement du potentiel humain;

1.10. l'opportunité de redéfinir le rôle du CCR dans le sens d'un renforcement stratégique, en tant que centre d'excellence neutre, interne et externe de la Communauté, pour le soutien du processus de décision communautaire et des autres politiques UE et pour le développement d'une forte identité européenne dans le domaine de la RDT et de l'innovation, ouverte sur le marché global avec une dotation de 815 millions d'écus;

recommande à la Commission, au Parlement européen et au Conseil:

1.11. d'assurer une interaction étroite entre programme-cadre et cadres de coopération européenne non communautaire, notamment Eureka et Cost, et de développer, sur la base d'analyses par zones géographiques, une action articulée en: pays PECO, Bassin méditerranéen, pays NIS, pays à économie dynamique d'Asie et d'Amérique latine, PVD, pays tiers industrialisés;

1.12. de réaménager et de renforcer l'action d'innovation et de participation des PME, en ce qui concerne le perfectionnement des interventions déjà prévues dans le quatrième programme-cadre, en les assortissant toutefois d'éléments neufs et spécifiques destinés à promouvoir l'esprit d'entreprise parmi les chercheurs et les scientifiques et à créer un mécanisme ad hoc de soutien de la création d'entreprises conjointes technologiques, visant à l'exploitation industrielle et commerciale des résultats de la recherche communautaire;

1.13. de faire dépendre l'octroi de ressources financières du rééquilibrage en pourcentage vers les actions d'échange entre monde académique et industriel, universités et PME, grands centres de recherche, laboratoires industriels et PME;

1.14. de sauvegarder la cohérence entre les impératifs inhérents à une approche intégrée du cinquième programme-cadre et la concentration et l'interopérabilité des activités de recherche générique, des activités de soutien aux grandes infrastructures et des actions clés dans lesquelles s'articule la nouvelle architecture communautaire;

1.15. d'identifier à cette fin une série d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs sur la base desquels orienter et contrôler l'activité des actions clés comme la contribution à l'amélioration des conditions socioéconomiques nécessaires au développement de potentiels durables de croissance et d'emploi, le taux d'absorption potentiel, le taux de visibilité stratégique et de dimension européenne; le niveau d'interrelation entre actions communautaires, européennes et nationales, la présence de PME dans le secteur, le niveau d'induit potentiel, en termes de création de nouvelles entreprises, de nouveaux emplois et de nouvelles professions;

(1) JO C 212 du 23.7.1996.

(2) JO C 355 du 21.11.1997.

(3) COM(97) 439 final.

1.16. de répartir l'enveloppe des programmes thématiques de 11 491 millions d'écus en en réservant une partie substantielle pour les actions clés et en maintenant une part moyenne, variable d'un programme thématique à l'autre, n'excédant pas 25 % pour la RDT générique et les grandes infrastructures;

1.17. de préserver dans chaque action clé une fourchette exprimée en pourcentage de ressources des activités de démonstration et d'innovation et PME afin de soutenir la dynamique recherche-innovation-marché;

1.18. d'intégrer et de rationaliser en conséquence le contenu des actions clés proposées en procédant, là où c'est possible, à des repositionnements dans le cadre des programmes thématiques indiqués par la Commission;

1.19. d'identifier une dizaine d'actions clés relatives au programme-cadre de RDT communautaire et une pour le programme-cadre Euratom en les dotant de ressources financières, d'une masse critique suffisante, de capacités d'absorption, d'un niveau d'excellence scientifique et de visibilité stratégique;

1.20. de faire dépendre l'attribution des ressources financières aux actions clés des résultats atteints et vérifiés afin d'éviter une sclérose quinquennale et le financement «forcé» d'activités de RDT qui abaisseraient le niveau d'excellence technologique innovatrice;

1.21. d'assurer des mécanismes de gestion modernes, simples et transparents, garantissant des coûts et des délais administratifs limités par l'attribution de responsabilités précises et la limitation des niveaux décisionnels, en réservant la collégialité décisionnelle uniquement au niveau le plus élevé des Commissaires concernés.

## 2. Introduction

2.1. Le Comité a adopté à l'unanimité le 1<sup>er</sup> octobre 1997 son avis sur la «Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)» et sur la «Proposition modifiée de décision du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et d'enseignement (1998-2002)»<sup>(1)</sup>.

2.2. Dans cet avis, le Comité s'est réservé d'élaborer un supplément d'avis une fois établies les perspectives financières et adoptée la proposition y afférente. Cette

proposition modifiée de décision<sup>(2)</sup> a été adoptée par la Commission le 11 août 1997.

2.3. La Commission propose une progression de 3 %, c'est-à-dire une enveloppe de 16,3 milliards d'écus sur la base des évaluations prévisionnelles du PNB conformément à la décision adoptée le 15 juillet dernier dans Agenda 2000<sup>(3)</sup>, par laquelle elle se prononçait en faveur d'une progression plus rapide que celle du PNB pour certains programmes prioritaires des politiques internes, parmi lesquelles la recherche.

2.4. Quant à la répartition du montant global, la Commission prévoit 14 833 millions d'écus pour le programme-cadre de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaire et 1 467 millions d'écus pour le programme-cadre Euratom.

2.5. Dans les fiches financières, la Commission confirme que l'action RDT s'articule autour de 3 programmes thématiques, 3 programmes horizontaux et une action directe pour le CCR, sans préjudice de éventuelles décisions que le Conseil adoptera pour l'activation des articles 130 K, L et N.

2.6. La proposition se contente d'opérer une répartition financière du montant global sur la base des pourcentages déjà arrêtés dans la proposition initiale. Elle ne donne pas de répartition financière pour les actions clés, de même qu'elle n'indique pas les critères de répartition des ressources financières pour les activités de recherche et de développement de technologies génériques, les activités de soutien aux infrastructures et les actions clés elles-mêmes.

2.7. Par ailleurs la Commission<sup>(4)</sup>, dans le chapitre intitulé «Eléments d'analyse, coûts, efficacité» de la proposition modifiée, se contente de définir les «objectifs spécifiques» de chacun des 6 thèmes comme étant «quantifiables», sans toutefois préciser les modalités de cette quantification ni la méthodologie de contrôle et de vérification ponctuelle des objectifs escomptés tout au long du déroulement des actions.

## 3. Les perspectives financières et la nouvelle architecture du programme-cadre

3.1. Le Comité réitère la recommandation exprimée dans son avis du 1<sup>er</sup> octobre de prévoir un financement du cinquième programme-cadre qui ne soit pas inférieur au seuil de 17 000 millions d'écus «en le répartissant entre un nombre limité de programmes thématiques et d'actions clés et en accordant une attention accrue aux mesures des actions horizontales à l'intérieur et à l'extérieur de celles-ci»<sup>(1)</sup> et qui additionne au montant indiqué par la Commission de 16 300 millions d'écus une réserve de flexibilité équivalent à 700 millions d'écus pour le cinquième programme-cadre communautaire;

<sup>(2)</sup> COM(97) 439 final.

<sup>(3)</sup> COM(97) 2000 final.

<sup>(4)</sup> Point 9 de la fiche financière annexée à la proposition modifiée.

<sup>(1)</sup> JO C 355 du 21.11.1997.

cela pour préserver dès le début une part de ressources complémentaires, en évitant les négociations complexes du quatrième programme-cadre pour l'attribution de ressources supplémentaires après le rapport à la mi-parcours et conformément aux souhaits exprimés par les différents rapports d'évaluation, et notamment par le rapport Davignon.

3.2. Le Comité, s'il peut souscrire au montant de 1 467 millions d'écus proposés pour le programme Euratom, sous réserve des observations formulées à cet égard dans le présent avis, et notamment de celle concernant l'action clé «fusion thermonucléaire» juge nécessaire d'augmenter le volet financier de la RDT communautaire à 15 533 millions d'écus, de manière à atteindre le montant global de 17 000 millions d'écus pour les deux programmes-cadres.

3.3. À cet égard, le Comité confirme ses choix antérieurs, à savoir:

- préserver un degré de flexibilité de 700 millions d'écus (4,5 %) pour faire face, d'une part, aux problèmes urgents et imprévus et, de l'autre, à des actions pilotes et des projets de démonstration destinés à générer d'éventuelles nouvelles actions clés et/ou à des actions à adopter en application de l'article 130 K, L et N;
- exiger un seuil minimum de ressources globales publiques et privées pour chacune des actions clés de 1 000 millions d'écus afin de garantir la masse critique nécessaire à l'obtention de résultats visibles et concrets vérifiables à court et à moyen terme;
- concentrer les efforts de recherche sur une dizaine d'actions clés, sélectionnées selon des critères quantifiés et des objectifs actualisés pour une durée limitée et sous condition de réalisation;
- réserver aux programmes horizontaux un niveau de ressources notamment pour assurer la visibilité et la cohérence de l'action de coopération internationale, du moins aux niveaux du quatrième programme-cadre, renforcer l'action de diffusion et de valorisation des résultats, surtout pour les PME et réorienter l'action de formation et de mobilité des chercheurs avec un plus grand équilibre entre monde académique et industriel;
- redéfinir le rôle du CCR et de ses instituts dans le sens d'un renforcement stratégique, en faisant dépendre l'attribution des ressources de l'efficacité de sa mission interinstitutionnelle de soutien du processus de décision communautaire et d'aide au développement de la dimension européenne et internationale de l'action de RDT, de son rôle de garant de niveaux qualitatifs adéquats pour le soutien des politiques communautaires, notamment par le renforcement de l'action de mesures et essais et de normalisation technique paneuropéenne et de

contrôle des fraudes, enfin, de son ouverture à la communauté scientifique et industrielle européenne et au marché global;

- prévoir dans chaque programme thématique une action de perspective et d'évaluation qui effectue une analyse des tendances technologiques et industrielles dans les secteurs couverts par les programmes, capable de réorienter les objectifs à court et à moyen terme en cours de réalisation et d'identifier de nouvelles options et les besoins naissants.

3.4. Conformément à ces choix, la répartition financière des 15 533 millions d'écus proposés par le Comité est la suivante:

	Proposition du Comité (en millions d'écus)	Proposition de la Commission (en millions d'écus)
<i>Programmes horizontaux</i>		
Coopération internationale	575	(491)
Innovation et PME	550	(350)
Mobilité des chercheurs	1 402	(1 402)
<i>Programmes thématiques</i>		
Réserve de flexibilité pour les programmes thématiques	700	(0)
CCR	815	(815)
Total	15 533	(14 833)

#### 4. Articulation des ressources financières pour les programmes horizontaux

##### 4.1. Action de coopération internationale

4.1.1. Le Comité souligne l'importance cruciale des activités de coopération internationale dans un marché global UE — pays tiers, et l'exigence d'assurer une interaction étroite avec les cadres de coopération européenne non communautaire, notamment Eureka et Cost.

4.1.2. Dans ce domaine, il convient de préserver une activité de coordination autonome qui accompagne et soutienne les activités propres aux programmes thématiques dans une optique d'approche intégrée.

4.1.3. Le Comité réaffirme la nécessité de développer une analyse adéquate pour les différentes régions géographiques, identifiées en termes de développement technologique et d'excellence scientifique, avec priorité aux zones limitrophes et en voie d'adhésion tout en sauvegardant l'avantage réciproque et la résolution de problèmes communs.

4.1.4. Selon le Comité, il convient dès lors d'articuler les ressources de façon différenciée afin de donner la priorité aux zones limitrophes et réserver environ la

moitié du montant aux deux premières des six zones spécifiques suivantes: pays d'Europe centrale et orientale, associés et candidats à l'adhésion; pays tiers du bassin méditerranéen, en renforçant la dimension technologique de recherche et d'innovation du partenariat euroméditerranéen; pays de l'ex-Union soviétique en préservant les potentialités de recherche scientifique, qui contribuent à la solution des problèmes de transition de l'économie et de sécurité; pays à économie dynamique d'Asie et d'Amérique latine, en tant que nouveaux acteurs dans différents secteurs de RDT au niveau international; pays en voie de développement, notamment pour des actions de sauvegarde de l'environnement et de la santé; pays tiers industrialisés, à la fois comme concurrents et partenaires de l'Union dans le marché global.

4.1.5. Au-delà de l'action par régions géographiques, le programme horizontal de coopération internationale a pour mission importante, selon le Comité, d'assurer une interrelation plus étroite avec les cadres de coopération non communautaire, ainsi qu'avec les organisations internationales. Il est nécessaire notamment d'améliorer la cohérence, de systématiser et d'intégrer davantage la coordination avec Eureka et Cost, en raison de leurs caractéristiques particulières de flexibilité, de coordination volontaire, d'approche «bottom up», qui constitue un modèle de coopération scientifique et d'innovation technologique pour contribuer à résoudre le paradoxe européen de l'innovation.

4.1.6. Selon le Comité, l'importance stratégique des deux volets de la coopération internationale justifie la sauvegarde d'un niveau de ressources au moins égal à celles du quatrième programme-cadre de 575 millions d'écus, dont 75 millions d'écus réservés au renforcement des cadres de coopération, notamment avec Eureka et Cost, et 500 millions d'écus répartis entre les six zones géographiques d'intervention.

4.1.7. Outre ces ressources spécifiques et celles qui devront être affectées dans le contexte des actions clés, il convient de mettre en place des mécanismes d'activation systématique et conjointe avec les programmes Phare, Tacis, Meda, Ala et Fed-Acp.

#### 4.2. *Action d'innovation et participation des PME*

4.2.1. Selon le Comité, à défaut de remodeler et de renforcer l'action d'innovation et de participation PME en redéfinissant les contenus et en l'assortissant de ressources accrues, on risque de remettre en question toute la nouvelle architecture du cinquième programme-cadre et cette approche, tendant à la solution des problèmes («problem solving») qui est au service du citoyen, de l'entreprise et de la société. La poursuite pure et simple du cadre d'activité actuelle n'est pas en mesure de donner des résultats «innovateurs» et de «rupture avec le passé».

4.2.2. Prévoir comme seule nouveauté la création de guichets uniques, d'unités d'innovation parallèlement aux aides à l'exploration et à la recherche coopérative, de réseaux et de services d'information et d'assistance pour la propriété intellectuelle et le financement de l'innovation ne suffit pas si cette mesure ne s'accompagne pas de mécanismes facilitant la création et le développement d'entreprises innovatrices et d'instruments plus directs et non intermédiaires pour soutenir les acteurs principaux de l'innovation, qui sont les entreprises de petite taille dans leurs diverses typologies.

4.2.3. Pour ces raisons, le Comité propose la mise en place de mécanismes spécifiques de création de nouvelles entreprises innovatrices directement liées à l'exploitation des résultats de la recherche communautaire, ainsi que la promotion de l'esprit d'entreprise entre les chercheurs et les scientifiques de succès en leur fournissant le savoir-faire pour la transformation des brevets et des licences obtenues en succès industriels et commerciaux, dans une dimension européenne pour le marché global.

4.2.4. Avec la participation à part entière du programme horizontal «Formation, mobilité des chercheurs», on devra développer une ligne de financement adéquat (50 millions d'écus) pour la formation parallèle à celle du secteur spécifique de compétence des chercheurs industriels et académiques, pour ajouter des compétences stratégiques, organisationnelles, entrepreneuriales et commerciales aux compétences technologiques liées à des filières stratégiques d'affaires et à des structures d'alliances en réseaux, par l'acquisition de compétences pratiques sur le terrain à travers des stages et des programmes de développement conjoints avec les entreprises industrielles et de la capacité de projeter en termes de marché leurs découvertes brevetables et les débouchés économiques et commerciaux potentiels de leurs activités (en collaboration avec l'Office européen des brevets et les offices nationaux).

4.2.5. Cette capacité de lancer des initiatives au niveau de l'entreprise, capables de promouvoir des actions de collaboration transnationale entre PME et chercheurs en vue de l'exploitation des résultats de la recherche communautaire, demande que l'on soutienne la prise de contact et les rencontres systématiques entre excellences scientifiques et industrielles.

4.2.6. À cette fin, il est opportun de prévoir une mesure spécifique de soutien à la création d'entreprises conjointes technologiques entre deux ou plusieurs partenaires de différents États membres, destinée à couvrir les dépenses relatives aux études de marché, au cadre juridique, à l'impact environnemental, à l'application de normes techniques de qualité et, d'une manière plus générale, au «plan d'affaires» nécessaire pour faire converger des ressources propres ou provenant du secteur du capital à risque et bancaire, en garantissant

la possibilité d'une contribution communautaire à l'investissement à la nouvelle entreprise commune jusqu'à 10 % de son coût global.

4.2.7. Le soutien d'une telle activité à l'intérieur du cinquième programme-cadre devrait prévoir une nouvelle ligne spécifique dans le cadre du programme horizontal à l'examen de 150 millions d'écus, afin de lui garantir une visibilité adéquate pour le lancement d'expériences pilotes.

4.2.8. Pour les autres activités du programme horizontal, dûment reconverties vers les véritables bénéficiaires finals et enrichies du «tableau de bord» sur les mesures nationales d'innovation et de codes de bonne pratique, dessinant un cadre financier, réglementaire et juridique de la propriété industrielle favorable à l'innovation, il conviendrait de préserver le niveau de ressources du quatrième programme-cadre dûment réévalué de 3 % réels, soit 350 millions d'écus.

4.2.9. Aux ressources propres du programme «Innovation et participation PME» doivent s'ajouter celles des Fonds structurels, de la BEI et du FEI ainsi que celles du mécanisme déjà existant pour la création de nouvelles entreprises innovatrices sur les marchés tiers JOP et ECIP.

#### 4.3. *Mobilité des chercheurs*

4.3.1. Conformément à la nouvelle approche du «problem solving» retenue pour le cinquième programme-cadre, il faut réorienter profondément ce programme vers une intégration à part entière entre monde académique et industrie en mettant davantage l'accent sur la formation de nouveaux profils professionnels, également en référence au paragraphe 4.2.4 et aux exigences futures qui découlent des actions clés prévues. Toujours en relation avec le programme horizontal innovation et participation PME et avec le programme thématique, le Comité a souligné la nécessité de prévoir des mesures «pour le détachement temporaire de chercheurs d'universités et de centres de recherche dans les entreprises, surtout les PME» en vue de la «diffusion des meilleures pratiques et du bilan des besoins et des possibilités de développement technologique et de coopération scientifique».

4.3.2. Par conséquent, le niveau de ressources financières affectées à cette action dans la proposition de la Commission soit (1 402 millions d'écus) doit dépendre du rééquilibrage en pourcentage vers les actions d'échange entre monde académique et industriel, universités et PME, grands centres de recherche, laboratoires industriels et PME, dans une optique de cohésion, de diffusion technologique et de promotion de l'excellence scientifique et de normes de qualité.

#### 5. **Articulation des ressources financières pour les programmes thématiques**

5.1. Étant donné que l'on a voulu retenir pour le cinquième programme-cadre la nouvelle approche du «problem solving» basée sur des «cibles» prioritaires quantifiées et actualisées débouchant sur des résultats concrets, le Comité a accueilli favorablement la structure thématique simplifiée, basée sur trois grands secteurs tels que proposés par la Commission, même si on pourrait traiter séparément la thématique environnementale.

5.2. Le Comité partage cette approche, dans le but principal de réduire le nombre des comités de programme, de faciliter l'intégration entre actions de recherche, d'assurer une plus grande souplesse dans la redéfinition et l'ajustement des priorités thématiques à l'intérieur des «conteneurs» que devraient être ces programmes thématiques spécifiques.

5.3. En fait, le «programme thématique» semble être pour la Commission le principal instrument de flexibilité dans l'attribution d'un ordre de priorité aux ressources destinées aux différentes actions clés. Elle se réserve ainsi la possibilité d'opérer des réorientations en cours de route «à l'intérieur de chaque programme», également avec les activités de recherche générique et de base et de soutien des infrastructures de recherche.

5.4. Dans cette optique, les actions clés deviennent l'instrument principal d'orientation des stratégies de recherche de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle le Comité souligne le manque d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs objectifs sur la base desquels définir les prévisions financières articulées par action clé ainsi que le rapport entre ces dernières et les activités de RDT générique et de soutien aux infrastructures de recherche.

5.5. À cette fin, le Comité juge indispensable d'identifier une série d'indicateurs de performance tels que:

— la contribution à l'amélioration des conditions socioéconomiques nécessaires au développement de potentiels durables de croissance et d'emploi. À cet égard, le Comité économique et social préconise l'instauration d'une coopération étroite en matière d'innovation avec les partenaires sociaux, les catégories concernées de la société civile et les PME;

— la capacité d'absorption: pour mesurer la capacité du secteur industriel concerné à investir des ressources propres dans des projets communautaires; la sauvegarde de l'excellence scientifique dans le choix des projets exige une proportion adéquate entre propositions et projets sélectionnés, étant donné qu'en dessous du seuil minimum, on prive la recherche de l'excellence scientifique et du degré nécessaire de sélection, alors qu'au-dessus du seuil maximum, on décourage la participation et des ressources se

dispersent dans la conception et la présentation des propositions;

- le taux de visibilité stratégique et la dimension européenne: pour mesurer le positionnement stratégique de l'action clé par rapport à la compétition globale et à la cohésion interne;
- le niveau d'interrelation entre actions communautaires européennes et nationales: pour évaluer le niveau de coordination entre les actions de recherche menées aux différents niveaux;
- la présence de PME dans le secteur: pour quantifier la présence de «petites entreprises à haute capacité technologique», de «précurseurs aux capacités d'innovation inutilisées» et d'«utilisateurs de produits finaux RDT» dans les zones couvertes par les actions clés;
- le niveau d'induit potentiel: pour mesurer les retombées potentielles, en termes de création de nouvelles entreprises, de postes de travail directs et indirects et de nouvelles professions, des innovations produites par les activités menées dans le cadre des actions clés;
- niveaux et qualité de l'emploi.

5.6. Sur la base de ces indicateurs, du seuil de masse critique identifié par le Comité à hauteur de 1 000 millions d'écus par action clé et de la concentration des actions clés dans l'ordre d'une dizaine, le Comité propose de réserver 11 491 millions d'écus aux programmes thématiques, en les destinant principalement aux actions clés et en maintenant une part moyenne qui n'excéderait pas 25 %, variable d'un programme thématique à l'autre pour la RDT générique et les grandes infrastructures de recherche.

5.6.1. Cette subdivision répond à l'option stratégique qui consiste à concentrer d'importantes ressources pour les actions clés afin de permettre l'obtention de résultats concrets à court et à moyen terme, avec des retombées positives en termes de compétitivité, d'emploi et la satisfaction visible et tangible des besoins réels du citoyen. Par ailleurs, il est nécessaire de préserver un pourcentage adéquat pour la recherche générique de base et le soutien des infrastructures, afin de garantir un éventail de choix plus vaste à moyen et à long terme, pour la réorientation des actions clés elles-mêmes et pour l'identification des créneaux de nouveautés et de besoins scientifiques et industriels naissants.

5.6.2. Si on tient compte du fait que l'action clé représente déjà un mélange de recherche technologique, d'activités, d'innovation et de diffusion, d'activités de démonstration et d'activités d'évaluation et de coordination, le pourcentage de ressources proposé par le Comité est justifié par la nécessité de préserver en tous cas un degré élevé de participation industrielle de 50 % pour atteindre le seuil minimum de 1 milliard d'écus.

5.7. En prenant comme donnée de référence dans la sélection des actions clés la limite numérique et la masse critique globale de ressources publiques et privées de 1 000 millions d'écus, l'identification des priorités

thématiques et l'attribution des ressources correspondantes ainsi que la réorientation des activités et la redistribution des ressources elles-mêmes se feraient moyennant l'application des critères indiqués plus haut.

5.8. Le Comité souligne l'exigence que soit précisée dans le montant attribué à chaque action clé une fourchette exprimée en pourcentage de ressources pour des actions de démonstration et pour des actions dans le cadre de l'innovation et des PME afin de soutenir la nécessaire accélération de la dynamique recherche-innovation-marché et de préserver la cohérence avec les actions prévues dans le programme horizontal innovation et participation PME.

## 6. La sélection des actions clés et leur financement

6.1. Comme l'a souligné le Comité dans son avis précédent, l'absence de scénarios de perspectives technologiques et industrielles communs et des instruments nécessaires pour organiser tous les efforts de recherche aux différents niveaux (tableaux de bord), empêche une rationalisation sélective des thèmes de recherche identifiés dans les actions clés et une attribution correspondante des ressources.

6.2. De même, sous l'angle des bases de données relatives à chacune des zones d'intervention, le caractère hétérogène et fragmentaire des données disponibles par rapport aux indicateurs identifiés par le Comité ne permet au stade actuel que des approximations de principe, qui tendent en tout cas à concentrer les ressources et à éviter un saupoudrage sur une multitude de thèmes dépourvus d'une masse critique appropriée.

6.3. En tout état de cause, le Comité souligne, dans la même ligne que les propos qu'il formulait dans son précédent avis en la matière, en date du 1<sup>er</sup> octobre 1997<sup>(1)</sup>, la nécessité de «réduire le nombre des actions clés (moins de 10)» et «identifier ces actions dans le cadre des problèmes ayant un impact direct en termes d'application de résultats concrets et d'effets médiatiques».

6.4. À titre d'exemple, le Comité a identifié trois actions clés dans le domaine de la santé, de l'environnement et des ressources naturelles, trois actions clés dans le domaine de la société de l'information et cinq actions clés dans le domaine des systèmes de production, de l'énergie et des transports (cf. annexe).

6.5. Afin de garantir une masse critique d'actions participantes qui permette de dépasser le seuil global indiqué de 1 000 millions d'écus, le Comité estime opportun de situer le financement communautaire de chaque action clé entre 700 et 900 millions d'écus,

<sup>(1)</sup> JO C 355 du 21.11.1997.

en référence à la capacité d'absorption des secteurs économiques concernés tout en sauvegardant les niveaux d'excellence scientifique et en tenant compte de l'ensemble des indicateurs mentionnés au paragraphe 5.5, notamment en termes d'impact sur la compétitivité des entreprises, de nouveaux et meilleurs emplois et de création de nouvelles professions.

6.6. Cette approche présuppose une forte intégration entre programmes communautaires et programmes nationaux, ainsi qu'une proportion adéquate d'actions de démonstration, d'innovation, de valorisation et de diffusion des résultats, enfin, de formation de nouvelles professions et de nouvelles activités d'entreprises.

6.7. En tout état de cause, selon le Comité, l'attribution des ressources financières aux actions clés doit être conçue comme étant flexible en cours de programme compte tenu des résultats atteints et des résultats pratiques en termes d'innovation ainsi que des tendances nouvelles sur le marché et dans le monde scientifique et industriel. Il convient d'éviter une sclérose quinquennale et un financement «forcé» d'activités aux capacités réduites d'absorption, qui abaisseraient l'excellence scientifique et, partant, le niveau de compétitivité européenne sur le marché global.

6.8. En ce qui concerne les activités comprises dans le 5<sup>e</sup> programme-cadre Euratom, la mise en œuvre de la stratégie envisagée par la Commission comprend l'action clé «fusion thermonucléaire contrôlée», accompagnée d'activités de recherche générique sur la «fission nucléaire». Compte tenu des incertitudes d'ordre politique, financier et technique liées à la recherche sur la fusion, notamment en ce qui concerne le futur de l'accord quadripartite ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor), qui constitue à l'heure actuelle le principal programme international rattaché au programme JET, le Comité juge opportun de mettre en réserve une partie substantielle des ressources attribuées à cette action clé et de faire dépendre son octroi, après vérification à la fin des deux années, de la constance stratégique internationale du projet. En tout état de cause, il conviendra de promouvoir les initiatives capables de faire progresser de façon substantielle le développement de relations constructives avec l'industrie.

6.8.1. Dans cette optique, le Comité juge opportun de situer le financement de cette action clé entre 500 et 600 millions d'écus et de réserver les 900 à 1 000 millions d'écus restants aux activités de recherche et de développement technologique dans le secteur de la fission nucléaire, l'essentiel de ces ressources étant octroyées aux trois domaines d'activité suivants: (i) la sécurité des réacteurs et la protection contre les radiations; (ii) le cycle du combustible nucléaire et le développement d'une politique globale d'élimination des déchets, tenant compte de la préférence de l'opinion publique pour un stockage réversible des déchets à longue durée de vie; (iii) l'aide à la conception d'une nouvelle génération de réacteurs, plus sûrs, plus compétitifs et plus petits que les types actuellement en service. Il convient d'accorder une priorité particulière à l'amélioration de la sécurité nucléaire en Europe centrale et orientale et au démantèlement des réacteurs non sûrs, dans le cadre des négociations en vue de l'élargissement à ces pays.

6.9. S'agissant des activités de RDT Euratom, il est nécessaire de créer un système d'indicateurs de contrôle qualitatif des projets en cours, qui en mesure, entre autres, l'excellence scientifique, l'originalité, la probabilité de succès, tant pour les projets basés sur la science que pour ceux basés sur l'utilisateur.

## 7. Limitation des coûts et des temps de gestion

7.1. Le Comité souligne l'exigence impérative que l'approche intégrée retenue pour la nouvelle stratégie de programme-cadre au seuil de XXI<sup>e</sup> siècle soit assortie des mécanismes de gestion modernes, simples et transparents et surtout efficaces, également en termes de coûts et de temps de gestion, qui doivent rester limités, avec une adaptation des structures des services de la Commission pour l'identification de responsabilités précises et ponctuelles, et la limitation des responsabilités collégiales uniquement au niveau des commissaires concernés.

7.2. Aux yeux du Comité, cette réorganisation est essentielle pour que la nouvelle architecture des programmes-cadres ne se fasse pas au détriment de la limitation nécessaire des coûts et des délais mais aussi des économies d'échelles inhérentes à la nouvelle stratégie par actions clés, comme le soulignent tous les milieux concernés, et notamment l'industrie.

Bruxelles, le 11 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

**Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission intitulée  
“L’impact de l’introduction de l’euro sur les marchés des capitaux”»**

(98/C 73/32)

Le 4 juillet 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 affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 décembre 1997 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 350<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 1997 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social a adopté par 106 voix pour, 4 voix contre et 10 abstentions l’avis suivant.

La communication soumise à consultation résulte de travaux menés par des experts sous la présidence de M. A. Giovannini. Elle formule en priorité les recommandations techniques relatives à la conversion en euros des obligations, des actions, des instruments dérivés ainsi que les conventions de marché qu’il serait souhaitable d’adopter dans le cadre de la mise en place du nouveau marché des actifs en euros.

## 1. Observations générales

1.1. On doit souligner l’importance en ces matières des conventions de marché, c’est-à-dire de l’autorégulation des professionnels. C’est la raison pour laquelle la Commission a sagement décidé de s’en rapporter largement aux avis des experts.

1.1.1. La démarche adoptée par la Commission correspond aux besoins exprimés par les marchés de disposer de recommandations et non pas d’un règlement. Les experts des différents États membres ont élaboré un corpus de recommandations techniques qui fait la synthèse des opinions des opérateurs sur le degré d’harmonisation nécessaire à la mise en place d’un marché des titres en euros aussi liquide et transparent que possible.

1.2. L’approche est pragmatique et progressive et tient compte des différentes pratiques, conventions et normes nationales qui régissent encore les marchés domestiques et qui subsisteront nécessairement, pour certaines, après le 4 janvier 1999.

1.2.1. On doit à cet égard féliciter la Commission d’avoir procédé à de très nombreuses consultations des organisations professionnelles représentatives des opérateurs sur les marchés.

1.3. Les consultations auxquelles a procédé le Comité économique et social ont confirmé, dans la majorité des cas, le point de vue retenu par la Commission. Ceci confirme que les intervenants sur les marchés ont une vision internationale et commune du fonctionnement des marchés: obligations, marché de taux, actions, produits dérivés, etc.

1.4. Face à la multiplicité des questions techniques abordées par la communication de la Commission et par ailleurs soucieux de ne pas allonger exagérément son avis, le Comité économique et social a choisi de

border que les questions sur lesquelles il pouvait apporter «une valeur ajoutée». Le fait qu’un problème ne soit pas évoqué signifie que le Comité économique et social approuve les solutions retenues par la Commission.

1.5. La communication de la Commission explique avec clarté les processus très complexes liés à l’introduction de l’euro sur les marchés de capitaux. Le Comité économique et social félicite la Commission d’avoir replacé cet aspect de l’Union monétaire dans le processus d’ensemble, avec sa récente communication<sup>(1)</sup> sur les aspects pratiques de l’introduction de l’euro.

1.6. Ce dernier document complète fort heureusement celui faisant l’objet du présent avis, en abordant divers problèmes juridiques liés à l’euro et concernant la fiscalité, la comptabilité, etc.

## 2. Observations particulières

### 2.1. Le marché obligataire

2.1.1. En décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a décidé que, dès le début de la troisième phase de l’Union économique et monétaire, toute nouvelle dette publique négociable devait être émise en euros, condition nécessaire du passage à l’euro des marchés financiers dès le 4 janvier 1999. Cette décision n’était pas suffisante. Les principaux pays ont depuis annoncé une conversion significative des encours de leur dette en euros dès cette date créant ainsi une masse critique susceptible d’assurer la liquidité des marchés et une courbe de référence des taux en euros. À ce jour la France et la Belgique ont confirmé la conversion de leur dette publique. L’Allemagne, pour sa part, a adopté un projet de loi en conseil des ministres le 24 septembre 1997 permettant de libeller en euros 730 milliards de deutsche mark. Les marchés des prises en pension et des produits dérivés pourront ainsi se négocier dans les meilleures conditions en prenant comme sous-jacent un gisement important de titres libellés en euros.

<sup>(1)</sup> COM(97) 491 du 1.10.1997. Voir également l’avis du Comité sur cette communication.



2.1.2. Dans certains pays toutefois, certaines émissions d'État distribuées au grand public resteront en unité nationale.

2.1.3. La liquidité, la transparence et l'efficacité du marché des titres d'État sera ainsi, dans la plupart des pays, renforcée par une cotation et un règlement des titres de créances négociables et des obligations en euros. Il est certain que cette conversion de la dette publique négociable entraînera celle des dettes privées de gros montant. En revanche, les emprunts peu liquides et dont les montants sont faibles resteront jusqu'à leur échéance libellés en unité nationale.

### LES PRINCIPALES MÉTHODES DE CONVERSION

2.1.4. Le fait que l'euro ne correspondra à aucune valeur ronde va poser des problèmes considérables d'adaptation aux entreprises, aux particuliers et aux marchés: il est difficilement concevable par exemple que les valeurs mobilières aient une valeur comprenant deux chiffres après la virgule. Ce montant ne facilite pas, pour les personnes physiques, les négociations sur le marché. Dans cette optique, beaucoup de pays devront, après conversion au centime, arrondir ultérieurement par des ventes sur le marché les montants à des quotités rondes supérieures de 1 euro, de 10 euros ou de 100 euros.

2.1.5. Dans cet esprit, le Comité économique et social considère que la dette négociable peut être convertie soit selon la méthode de l'arrondi au centime le plus proche, soit selon la méthode de la renormalisation à un euro avec versement d'une soulte. Chacune des méthodes présente des avantages.

2.1.5.1. Des dispositions nationales devraient toutefois être prises pour éviter, au niveau fiscal, de pénaliser les détenteurs de titres.

#### 2.1.6. Méthode du capital décimalisé

Une obligation d'une valeur de 2000 unités monétaires nationales pourrait être relibellée, dans le cas, par exemple, de la France, en une obligation d'une valeur de 312,60 euros soit  $2000 / 6,39795$  (facteur de conversion à 5 chiffres après la virgule) et arrondi au centime.

L'une des conséquences de cette opération est que le montant de l'encours de la dette en euros ne sera pas un nombre entier d'euros.

#### 2.1.7. Méthode de conversion en un euro avec versement d'une soulte

Toujours dans un exemple français, une obligation d'une valeur de 2000 unités monétaires nationales est convertie en 312 obligations d'une valeur nominale de 1 euro soit  $2000 / 6,39795$  (facteur de conversion à 5 chiffres après la virgule) avec versement d'une soulte de 60 centimes d'euro. La conséquence de cette opération est que le montant de l'encours de la dette en euros sera un nombre entier, ce qui renforcera la liquidité et facilitera la compréhension auprès du public de la

conversion. Les titres seront alors cotés par quotité multiple d'un euro (100, 1 000, ...) et négociés sur la base d'un montant en capital multiple d'un euro.

2.1.8. Quelle que soit la méthode retenue, la conversion entraîne une règle d'arrondi. L'impact de cet arrondissement devra être pris en considération à quatre niveaux:

- les portefeuilles individuels,
- les portefeuilles au niveau des établissements financiers,
- les dépositaires,
- le volume global des titres émis.

2.1.9. La méthode privilégiée par le rapport est la méthode ascendante «bottom-up». L'un des avantages de cette méthode est en effet qu'il n'y a pas de changement de la valeur d'une émission et le risque d'écart d'arrondi est réduit puisqu'il s'effectue au plus près des avoirs du client (la conversion se fait à partir de chaque avoir individuel). Contrairement à ce que laisse supposer la Communication, la méthode d'arrondissement à un euro inférieur avec versement d'une soulte est une méthode «bottom-up». Il conviendrait de corriger cette analyse dans la communication de la Commission.

2.1.10. Les trois autres méthodes décrites dans le rapport seront, à notre connaissance, les moins utilisées.

2.1.11. Les États membres sont en train d'arrêter les différentes modalités de conversion de la dette de l'État comme le confirment les questionnaires réalisés par la Fédération bancaire européenne. Il est essentiel que la Commission recueille une information technique validée par chacun des États membres dans ce domaine et la diffuse largement.

### 2.2. Les conventions de marché

2.2.1. Il est nécessaire d'harmoniser les conventions de marché pour accroître l'efficacité et la transparence.

2.2.2. Les principales conventions de calcul concernent:

- le calcul des intérêts,
- la périodicité des coupons,
- les jours ouvrables,
- les bases de règlement en euros.

Les associations professionnelles représentatives de ces marchés ont défini des conventions de place qui recueillent un large consensus et qui deviendront rapidement les références du marché unique.

2.2.3. Des recommandations du rapport sur ces différents points sont souhaitables mais nécessitent, notamment pour les jours ouvrables, des dispositions nationa-

les. Par ailleurs, le rapport a raison de souligner que cette harmonisation génère des coûts et nécessite des délais.

### 2.3. Les marchés des actions

2.3.1. Ces marchés présentent des particularités domestiques plus sensibles que le marché des instruments de taux. Ils concernent une foule de petits épargnants ayant investi soit directement, soit dans les organismes de placements collectifs en valeurs mobilières.

2.3.2. Néanmoins, l'hypothèse fondamentale est qu'une seule monnaie sera utilisée pour la cotation, pour des raisons juridiques, de simplicité de traitement des négociations et de compréhension par le grand public.

2.3.3. Il convient de faciliter pour les sociétés la conversion de leur capital social en euros. Cette démarche dépendra sans doute davantage de la mise en place d'une comptabilité en euros que de la cotation des actions en euros. Il serait toutefois souhaitable que la conversion en euros du capital social puisse se faire selon les modalités les plus souples. Des dispositions législatives nationales pourraient être prises à cet égard permettant aux organes dirigeants de décider, s'ils le souhaitent, de la conversion du capital de leur société en euros sans recourir à une assemblée générale.

2.3.4. Une société qui souhaite relibeller ses actions en euros dispose de quatre possibilités:

- laisser indéfiniment ses actions avec, comme valeur nominale, un montant non arrondi en euros;
- convertir la valeur nominale des actions en arrondissant au centime le plus proche;
- modifier la valeur nominale en lui attribuant un montant sans décimales en euros et adopter une valeur nominale commune;
- passer à des actions sans valeur nominale.

2.3.4.1. Compte tenu de la diversité des législations concernant les modifications du capital social, une recommandation, tendant à donner pouvoir aux assemblées générales ou aux conseils d'administration pour de telles modifications, serait bienvenue.

2.3.5. Le Comité économique et social souhaite que la mise en place d'actions sans valeur nominale soit favorisée. Des dispositions législatives sont en train d'être prises en la matière dans chacun des pays qu'il convient d'encourager.

2.3.6. La Commission, dans ses considérations générales sur les marchés d'actions, note à juste titre que «les émetteurs tendent à se concentrer principalement sur le marché national des actions».

2.3.7. En revanche, l'appréciation suivant laquelle «l'introduction de la monnaie unique et la disparition du risque de change dans la zone euro n'auront pas pour effet, du moins à court terme, de modifier la relation qui existe entre les émetteurs et leurs marchés nationaux» devrait être nuancée.

2.3.8. Outre l'effort d'accroissement de la concurrence entraîné par la directive services d'investissements, il convient de ne pas sous-estimer les conséquences de l'ouverture d'un vaste marché de l'euro, répondant aux normes internationales d'émission, avec des contraintes renforcées pour les émetteurs quant à la cotation, à la présentation des comptes, aux ratios de rentabilité, à la publicité des émissions, etc., contraintes qui auront un effet d'éviction du marché des entreprises moyennes, incapables de supporter la concurrence des grandes entreprises sur le marché de l'euro et perdant leur accès traditionnel au marché national.

2.3.9. Les conséquences de la mondialisation du marché de l'euro sur les conditions du financement des petites et moyennes entreprises européennes, mériteraient un examen plus approfondi de la part des autorités compétentes.

### 2.4. Les marchés des instruments dérivés

2.4.1. Le problème essentiel concerne la continuité des contrats. L'adoption de deux règlements du Conseil sur l'introduction de l'euro<sup>(1)</sup> contribuera à mettre en place une base juridique solide pour le démarrage de la troisième phase. Certains pays ont pris des dispositions législatives nationales en la matière, notamment les États-Unis.

2.4.2. Le Comité se félicite des analyses juridiques réalisées par la Commission qui confirment que, grâce à l'application de la *lex monetae*, principe juridique universellement reconnu sur les grands marchés financiers, la continuité des contrats libellés dans les monnaies remplacées par l'euro devrait aussi être assurée dans les pays tiers. Cette analyse doit toutefois être encore confirmée dans certains pays de moindre importance.

2.4.3. Il serait souhaitable qu'une large action de communication soit faite par la Commission vis-à-vis des pays tiers pour expliquer et argumenter sur la nature réelle de ces problèmes afin d'éviter les incompréhensions commerciales.

### 2.5. Le prix de référence

2.5.1. Aujourd'hui plusieurs panels nationaux servent à construire des indicateurs de prix de marché. À terme, avec l'euro, on assistera à la disparition des prix de référence en monnaies nationales.

2.5.2. Les associations représentatives des établissements de crédit et des opérateurs des marchés ont pris l'initiative de créer un Euribor. De même, l'Institut

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro (adopté sur la base de l'article 235 du traité) — JO L 162 du 19.6.1997.

Projet de Règlement du Conseil concernant l'introduction de l'euro (approuvé par le Conseil le 7 juillet 1997, ce règlement sera adopté, sur la base de l'article 109 L, paragraphe 4, du traité, dès que la décision relative aux États membres adoptant l'euro aura été prise) — JO C 236 du 2.8.1997.

monétaire européen a accepté de calculer un Eurimean qui serait diffusé par la Fédération bancaire européenne. L'ensemble des organisations professionnelles représentatives des établissements de crédit sont associées à la constitution de panels représentatifs des prix de référence.

2.5.3. Le principe de créer des taux de référence pour la zone euro sur la base d'un échantillon de banques représentatives de la zone va permettre de disposer de références européennes dès 1999 pour les nouveaux contrats. Il est souhaitable que les références domestiques disparaissent dans les pays où le droit national le permet ou si elles subsistent, qu'elles ne fassent pas l'objet d'une large publicité. Ceci est une condition essentielle à la création d'un marché financier unique.

2.5.4. Le principe de continuité des contrats n'implique pas que les prix de référence existants soient conservés après le 4 janvier 1999 dès lors qu'un indice proche de la référence antérieure existe et puisse se substituer au précédent.

## 2.6. *Les réserves obligatoires*<sup>(1)</sup>

2.6.1. Des efforts considérables sont engagés pour que le marché financier soit efficace. L'imposition de réserves obligatoires compromettrait totalement la mise en place d'un marché financier unifié en euros.

2.6.2. Le Comité économique et social se doit de souligner les risques de dislocation et de délocalisation de ces activités au profit de marchés en euros non soumis aux réserves obligatoires. Il paraît particulièrement préoccupant que la mise en place d'un marché financier unique en euro soit pénalisée et qu'ainsi, pour des raisons réglementaires, le marché euro soit amené à se développer en dehors des pays participants à l'Union économique et monétaire.

<sup>(1)</sup> Voir également: avis du Comité économique et social du 24 mars 1993 sur «Les réserves obligatoires dans le contexte du marché intérieur» — JO C 129 du 10.5.1993, p. 10.

## 2.7. *La fiscalité*

2.7.1. Le Comité économique et social partage l'avis de la Commission suivant lequel «quel que soit le niveau d'harmonisation réalisé en matière de conventions et la pratique du marché, il subsistera encore des distorsions résultant de différences entre les régimes fiscaux nationaux».

2.7.2. En revanche, le Comité économique et social n'estime pas possible d'attendre que l'introduction de l'euro provoque une prise de conscience des distorsions, pour que soit recherchée une solution à une situation devenue inacceptable en termes de concurrence.

2.7.2.1. Dans cet esprit, le Comité économique et social entend souligner l'importance des mesures récemment proposées par la Commission, qui donneront notamment le jour à un code de conduite destiné à empêcher la concurrence fiscale dommageable.

## 3. *Conclusion*

3.1. Le Comité économique et social tient à souligner la qualité de la communication qui lui est soumise. Il souhaite que la conduite future de la Commission reste influencée par le souci de coller aux préoccupations des acteurs sur les marchés, sans intervention de réglementations qui auraient toutes les chances d'être en retard par rapport aux pratiques des professionnels.

3.1.1. Les initiatives prises par les associations professionnelles représentatives démontrent leur capacité à harmoniser les règles professionnelles nécessaires au développement d'un marché financier transparent et liquide de l'euro.

3.2. Le Comité économique et social souligne la nécessité de suivre, presque au jour le jour, l'évolution des pratiques de marché, en perpétuelle évolution.

3.3. Par la compétence de ses membres, le Comité économique et social pourrait apporter à la Commission une aide technique approfondie sur les problèmes restant à résoudre pour l'introduction de l'euro sur les marchés. Il souhaite aussi être associé à l'ensemble de la procédure concourant à la mise en œuvre de l'euro.

Bruxelles, le 10 décembre 1997.

*Le Président  
du Comité économique et social*

Tom JENKINS