

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 235

41^e année

27 juillet 1998

Édition
de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session de mai 1998	
98/C 235/01	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission sur l'environnement et l'emploi (Construire une Europe "durable")»	1
98/C 235/02	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social concernant le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires»	6
98/C 235/03	Avis du Comité économique et social sur la «Liberté d'établissement dans le marché unique» (OMU)	10
98/C 235/04	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: "Les marchés européens des capitaux pour les petites et moyennes entreprises: perspectives et obstacles potentiels à leurs progrès"»	13
98/C 235/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/23/CEE du Conseil relative aux pneumatiques des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi qu'à leur montage»	24



Prix: 19,50 ECU

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	<i>Sommaire (suite)</i>	<i>Page</i>
98/C 235/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des régimes juridiques de protection des inventions par le modèle d'utilité»	26
98/C 235/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil régissant le traitement fiscal des véhicules à moteur de tourisme transférés définitivement dans un autre État membre dans le cadre d'un transfert de résidence ou utilisés temporairement dans un État membre autre que celui où ils sont immatriculés»	31
98/C 235/08	Avis du Comité économique et social sur le «8 ^e rapport annuel sur les Fonds structurels 1996»	34
98/C 235/09	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Nouvelles programmations régionales 1997-1999 au titre de l'objectif 2 des politiques structurelles communautaires — Priorité à la création d'emplois"»	38
98/C 235/10	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: "Mise en œuvre du premier Plan d'action pour l'innovation en Europe"» . . .	46
98/C 235/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles et complétant les directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/434/CEE et 93/16/CEE concernant les professions d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin (présentée par la Commission)»	53
98/C 235/12	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'avenir du marché des produits de la pêche dans l'Union européenne: responsabilité, partenariat, compétitivité» . . .	56
98/C 235/13	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine»	59
98/C 235/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative au programme statistique communautaire 1998-2002»	60
98/C 235/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane»	63
98/C 235/16	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil: "Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: priorités pour l'avenir"»	69



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
98/C 235/17	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre général d'activités communautaires en faveur des consommateurs»	72
98/C 235/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 136/66 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses» . . .	78
98/C 235/19	Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour la libre circulation des travailleurs "Communication de la Commission"»	82

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission sur l'environnement et l'emploi (Construire une Europe "durable")»

(98/C 235/01)

Le 24 novembre 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la communication 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 5 mai 1998 (rapporteur: M. Pellarini).

Au cours de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 28 mai), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans le préambule du Traité d'Amsterdam a été introduit le principe du développement durable et, parmi les objectifs de l'Union, le «développement équilibré et durable» et «un niveau d'emploi élevé» sont étroitement conjugués dans le même tiret de l'article B.

1.2. La communication à l'examen constitue un premier pas en direction du binôme environnement-emploi, dans la ferme conviction qu'il ne peut être que profitable et que l'on doit en tirer les conséquences au niveau de la conception des politiques communautaires.

1.3. Pour le Comité, il s'agit là d'un sujet déjà abordé à plusieurs reprises, notamment dans son avis sur «La croissance économique et l'environnement»⁽¹⁾, dont il consacrait un chapitre à la «gestion de la transition vers le développement durable» et où il affirmait que «dans la période actuelle, développement durable et croissance

de l'emploi sont deux des objectifs auxquels on ne saurait renoncer, qui doivent être conjugués à travers une initiative politique forte et une participation responsable de tous les interlocuteurs».

1.4. Il saisit l'occasion pour réaborder le sujet en réponse à l'invitation du Conseil de Luxembourg de décembre 1997 à élaborer une stratégie d'intégration des considérations environnementales dans les politiques et les actions communautaires et de la prochaine échéance d'examen de cette stratégie au Sommet de Cardiff.

2. Observations sur le chapitre 2 — Liens entre environnement et emploi

2.1. Le Comité se félicite que la Commission fasse sienne l'approche qu'il avait préconisée dans ses avis antérieurs, notamment dans le chapitre intitulé «Gérer la transition», et qu'elle décrive au chapitre 3 une série de mesures d'appui spécifique dans les différents secteurs.

⁽¹⁾ JO C 155 du 21.6.1995.

2.2. De même, le Comité est convaincu que sans un message politique soutenu orientant les politiques vers un développement durable, au niveau communautaire, national, régional et local, certaines affirmations de principe contenues dans les Traités risquent de rester lettre morte. Il s'était déjà prononcé en ce sens dans l'avis émis au moment de l'adoption du 5^e Programme environnemental, estimant qu'il ne pourrait pas être mis à exécution sans la définition de «priorités politiques»⁽¹⁾ au niveau de la Communauté et des États membres.

2.3. L'engagement pris par l'Union européenne, également au niveau international, en 1992 sur un plan global à Rio et en 1997 sur le plan spécifique du changement climatique à Kyoto, d'orienter la croissance selon de nouveaux critères de préservation des ressources naturelles, doit être respecté et intégré effectivement dans les différentes mesures. Dans la phase actuelle, cet engagement peut être consolidé en tirant profit de toutes les expériences qui permettent d'optimiser la protection de l'environnement et la croissance de l'emploi, en gardant cependant présent à l'esprit que les résultats ne peuvent se vérifier sur chacune des mesures mais de façon diffuse dans un contexte plus large et ne peuvent se multiplier que si l'on suit avec détermination une stratégie de «développement durable».

2.4. C'est pour ces raisons que le Comité estime que la Communication à l'examen n'approfondit pas suffisamment certains concepts de base et ne dresse pas l'inventaire complet de ce qui a été réalisé à ce jour par le biais de programmes et d'initiatives politiques.

2.5. Le titre même de la Communication donne à penser que l'on relie entre eux de façon trop superficielle des concepts aussi divers que l'environnement, l'emploi et le développement; l'expression «construire une Europe durable» n'a littéralement guère de sens.

2.5.1. Pour gagner en clarté il aurait été préférable d'associer des termes au sens déjà bien établi comme par exemple «Construire une Europe compétitive dans le cadre d'un développement durable».

2.6. Étant donné l'importance et l'ampleur du phénomène du chômage en Europe, il est même risqué de relier automatiquement la protection de l'environnement à l'emploi, comme semble le sous-entendre la Communication dans la mesure où, même si tous deux sont des objectifs à intégrer dans toutes les politiques communautaires, la lutte contre le chômage ne peut être que le résultat de la mise en œuvre à part entière de ces politiques.

2.6.1. Il ne faut pas négliger le fait que la protection et la sauvegarde de l'environnement, outre leurs effets

horizontaux, constituent une politique en soi, et que l'évaluation de l'impact environnemental des projets et des programmes peut être utilement assortie, à titre informatif, d'une fiche d'évaluation des effets sur l'emploi, qui peut être utile pour identifier les synergies entre politiques différentes, sans pour autant préjuger des décisions qui doivent se baser strictement sur des considérations environnementales.

2.7. La communication commence par constater (point 1.1) que «Les économies des pays de l'Union européenne n'évoluent pas dans le sens du développement durable» mais elle ne poursuit pas de façon conséquente son raisonnement jusqu'à affirmer le besoin de modifier le modèle socioéconomique et d'adopter une nouvelle approche globale destinée à valoriser les nouveaux savoirs et les nouvelles capacités des entreprises, conformément à ce qui est annoncé dans le Livre blanc de Delors (cf. plus loin) et explicité dans le 5^e programme-cadre pour le développement soutenable.

2.7.1. Du fait qu'elle se limite à indiquer des mesures possibles et des actions de portée sectorielle dans le cadre existant, on a la sensation que la Commission a décidé d'ignorer que le modèle actuel de croissance n'offre pas de recettes pour résoudre radicalement le problème mais uniquement pour atténuer sa gravité en éloignant dans le temps les dégâts prévisibles.

2.8. Cela apparaît de façon encore plus évidente quand on constate qu'il n'y a pas trace dans la Communication d'un raisonnement plus approfondi et à jour sur au moins trois éléments centraux:

- le chômage européen n'est pas conjoncturel, il a des caractéristiques structurelles;
- malgré le rôle fondamental du développement technologique dans l'accroissement de la compétitivité de l'économie européenne, on ne peut affirmer avec certitude que l'innovation technologique est en mesure de créer davantage d'emplois qu'elle n'en remplace, surtout en termes de travail salarié traditionnel;
- il est illusoire de penser qu'il subsiste un lien automatique de cause à effet entre le taux de croissance économique et la diminution du chômage.

2.9. Il ressort clairement des considérations qui précèdent que pour combattre le chômage avec des résultats positifs, il faut développer une politique à caractère global dans l'optique d'un développement durable qui repose sur toute une série d'instruments, respecte le principe du «pollueur-payeur» et s'inscrit dans le

⁽¹⁾ JO C 287 du 4.11.1992.

cadre d'une définition contraignante de la notion de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement⁽¹⁾.

2.10. En prenant comme point de départ l'analyse du concept de développement durable (analyse partagée également par le document de la Commission), il est clair que pour atteindre cet objectif, il convient de remettre en question les mécanismes socioéconomiques qui sous-tendent actuellement la production et la consommation de biens et de services. Ce n'est que dans cette optique que le binôme environnement-emploi peut produire un résultat optimal. Ce binôme doit être intégré de façon spécifique dans les politiques de création d'emploi que les différents États membres sont en train de mettre en œuvre.

2.11. À ce propos, le Comité déplore que les considérations formulées dans le chapitre X du Livre blanc de Delors, sur le sous-emploi des ressources humaines et la surexploitation des ressources naturelles et sur la nécessité d'apporter des correctifs fiscaux à ce déséquilibre, ne soient pas suffisamment développées parmi les thèmes de la communication⁽²⁾.

2.11.1. Ce n'est qu'en partant de cette approche que l'on peut conjuguer utilement les deux priorités que sont la protection de l'environnement et la création de nouveaux emplois, en n'agissant pas exclusivement sur le levier fiscal mais bien sur un ensemble de mesures, de façon à respecter le principe de la neutralité fiscale.

2.12. Il convient en fait d'adopter une approche dynamique qui tienne compte des nouveaux besoins de prévention et de protection environnementale et des nouvelles méthodes de production et de gestion écologique, des nouvelles technologies et des nouveaux services en termes d'information et de formation qu'implique le passage au développement durable: ce n'est qu'ainsi que l'on peut identifier les nouveaux profils professionnels et les nouveaux emplois qui peuvent être créés, en mettant en valeur le rôle spécifique que les petites et moyennes entreprises peuvent jouer.

2.12.1. Lors de la création de ces nouveaux profils professionnels et de nouveaux emplois, il convient de prêter une attention particulière aux réglementations relatives à la sécurité et à la santé au travail.

2.13. Par ailleurs, il ne faut pas se contenter de raisonner en termes de travail industriel salarié; les nouvelles formes de travail indépendant, contractuel, à

temps partiel, qui se font jour surtout dans le secteur des services liés à l'information et à la consultation laissent entrevoir avec une plus grande probabilité une croissance du travail atypique.

2.14. Dans l'avis déjà cité sur le thème «Croissance et environnement», le Comité excluait l'existence d'un lien automatique entre mesures de protection environnementale et croissance de l'emploi. Cette position est étayée par la vaste documentation fournie par les services de la Commission, relative à des études menées ces dernières années en la matière; ces études démontrent toutefois que les mesures de protection environnementale conjointement à l'utilisation des meilleures technologies disponibles produisent globalement un effet positif, ne serait-ce que minime, en termes d'emploi, et se conjuguent souvent avec des éléments d'innovation technologique et de rationalisation des processus de production qui assurent le maintien de la compétitivité des entreprises, contribuant ainsi, pour le moins, à sauvegarder l'emploi.

2.14.1. Le développement de nouveaux procédés de production, de produits et de services pour répondre à une nouvelle demande provenant de l'industrie, de l'administration publique et des consommateurs peut donner lieu à des synergies positives qui exigent cependant un effort d'investissement important.

2.15. Outre le secteur spécifique de l'«éco-industrie», qui répond de façon spécifique à la demande de technologies de services de protection environnementale, et représente un nouveau secteur en croissance, il convient, d'une manière plus générale, d'opérer une distinction entre les mesures destinées à réduire et à prévenir la pollution, qui comportent des coûts d'investissement additionnels mais se traduisent à long terme en économies de matières premières et d'énergie, contribuant à l'accroissement de la productivité, et à la réduction du coût social des dommages environnementaux à long terme, et les mesures de sauvegarde et de rétablissement de l'environnement naturel et urbain, qui engendrent de nouveaux emplois tant traditionnels qu'innovateurs.

2.15.1. À cet égard, il est bon d'opérer une distinction également entre les méthodes de financement des différentes mesures, dans la mesure où les premières concernent des secteurs créateurs de profit à caractère principalement privé (industrie manufacturière, production d'énergie, transports), alors que les secondes requièrent d'énormes investissements publics.

2.16. Si on retient une approche dynamique et globale, on constate néanmoins que les mesures quelles qu'elles soient ont besoin de nouveaux savoir-faire, de nouvelles compétences et de services de conseils, qui peuvent être assurés non seulement par l'administration publique et les organismes publics qui doivent s'équiper à cette fin, mais aussi par de nouvelles entreprises de service, qui

⁽¹⁾ Cf l'avis du Comité sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen et au Comité économique et social: Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement. JO C 133 du 16.5.1994.

⁽²⁾ Cf. les avis du CES sur le Livre blanc, JO C 295 du 22.10.1994.

peuvent offrir des débouchés importants en termes d'emploi. Les résultats en termes de création d'emplois doivent être calculés globalement et sur le moyen terme, compte tenu des restructurations rendues nécessaires.

2.17. Étant donné que le développement durable est un objectif poursuivi à l'échelle internationale, l'Europe peut s'avérer gagnante en termes d'exportations de technologies, de produits propres et de savoir-faire si elle progresse plus rapidement dans ce sens; c'est également sur ce front qu'elle pourra obtenir des retombées positives en termes d'emploi.

2.18. Le rôle des administrations centrales, régionales et locales doit également faire l'objet d'un examen plus approfondi, dans la mesure où elles peuvent introduire des règles et des encouragements de nature à rendre intéressant pour les particuliers ce qui est utile pour la collectivité, et contribuer ainsi à orienter progressivement le modèle actuel dans une optique de croissance compatible avec la sauvegarde de l'environnement et avec un développement durable.

2.19. Les différents acteurs économiques et sociaux, dans le cadre de la «responsabilité partagée», peuvent jouer un rôle de stimulation, d'éducation et d'information dans l'optique du développement et de la consommation «durable» en mobilisant les ressources que constituent leurs organisations et associations; particulièrement intéressantes à cet égard sont les expériences de collaboration déjà en cours entre différentes organisations socioprofessionnelles, syndicales et écologistes, même par-delà les frontières.

2.20. Parallèlement à un travail d'éducation et d'information au niveau horizontal, qui peut créer de nouvelles formes d'emploi dans le «tiers secteur», au sein duquel opèrent des associations volontaires dont il faut reconnaître et valoriser les mérites, il convient de mettre l'accent sur une meilleure gestion environnementale des entreprises, dans le cadre du système de l'Ecoaudit, pour lequel aura lieu prochainement une révision en vue d'améliorer sa diffusion, mais aussi de mieux répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises et notamment de l'artisanat et des microentreprises. En effet, la diffusion de ce système se fait très inégalement au niveau européen et devrait être encouragée davantage par les États membres.

2.21. Concernant particulièrement ces petites entreprises et l'artisanat, le Comité attire l'attention sur la nécessité de mettre en place des mesures législatives et fiscales adaptées à leurs réalités pour les aider à introduire les normes environnementales. Il souligne particulièrement la nécessité de soutenir et faciliter le rôle et l'action des organisations associatives intermédiaires.

2.22. Sur la base des considérations développées ci-dessus, le document de la Commission semble pêcher

par excès de prudence et ne pas ouvrir de nouvelles pistes de réflexion, dans la mesure où il se contente d'inventorier des mesures possibles dans le cadre des politiques existantes.

3. Observations sur les chapitres 3 et 4 — Mesures d'appui et actions clés pour l'avenir

3.1. La Communication passe en revue les actions déjà en cours dans les différents secteurs et les politiques de soutien déjà opérationnelles et dégage un certain nombre d'actions clés pour l'avenir; cette dernière partie (chapitre 4) est la plus vague et il conviendrait de la compléter au moyen de contenus et de propositions concrètes en la rattachant à l'analyse sectorielle de la 3^e partie.

3.2. Sur la base de la documentation reçue et des initiatives développées dans les États membres, avec la participation active et la coopération des organisations socioprofessionnelles et des associations d'écologistes et de consommateurs, le Comité suggère un certain nombre de thèmes à développer.

3.2.1. Politiques nationales en matière d'emploi

3.2.1.1. Il est important que dans les orientations que suivent les États membres pour arrêter leurs politiques de l'emploi, l'aspect du développement durable soit pris en compte. Il convient à cet effet d'encourager les initiatives des États membres visant à définir des pactes territoriaux qui mettent en valeur les ressources environnementales, stimulent l'innovation et les compétences, mettent en place des instruments de formation et de diffusion du savoir-faire, notamment à l'adresse des petites et moyennes entreprises. Ces pactes ne devraient pas se limiter à des expériences pilotes mais s'inscrire dans le cadre de l'utilisation des Fonds structurels.

3.2.2. La ville et la requalification urbaine comme banc d'essai pour des politiques innovatrices capables de conjuguer environnement et emploi

3.2.2.1. Ces dernières années, le concept d'espace urbain s'est progressivement précisé pour se rapporter malheureusement toujours davantage à des caractéristiques de dégradation des grandes agglomérations, lesquelles présentent une série de problèmes qui influencent l'environnement de façon spécifique. On assiste à un renversement des vieux schémas d'action, le concept de croissance urbaine cédant peu à peu la place à celui de préservation des villes. La nécessité de résoudre tous les problèmes que la ville pose à l'environnement fait apparaître aussi une nouvelle approche où la ville n'est

plus vue simplement comme un espace où la population habite, se déplace et travaille, mais comme une entité territoriale qui vit comme un système de flux et de cycles, dont la gestion éco-efficace et écompatible est garante du bien-être des citoyens⁽¹⁾.

3.2.2.2. Il est désormais clair que les politiques destinées à la ville, c'est-à-dire la planification, la conception et le contrôle du développement de l'environnement urbain comme les plans régulateurs, les plans de récupération, les plans d'organisation du trafic ou d'élimination des déchets, les plans énergétiques, ont une influence considérable sur les modalités d'intervention pour préserver l'écosystème des espaces urbains et pour réduire la consommation des ressources environnementales territoriales présentes dans ces espaces. Plus personne ne conteste qu'il est possible de concilier les exigences de développement des villes avec des solutions compatibles avec la protection de l'environnement mais aussi avec la nécessité de créer de nouveaux emplois durables⁽²⁾.

3.2.2.3. Si on pense au secteur de la construction de logement, on constate que les facilités et les encouragements mis en œuvre pour favoriser la préservation ou la restructuration du patrimoine immobilier peuvent constituer des multiplicateurs de la qualité de l'environnement urbain. Les interventions sur le patrimoine immobilier sont complexes et articulées. Elles touchent à divers domaines et disciplines, de la culture du rétablissement urbain aux politiques d'assainissement des centres historiques et des périphéries, de la conservation à la réutilisation d'espaces du territoire urbanisé, en passant par l'amélioration globale des conditions environnementales de nos villes.

3.2.2.4. Il convient de rechercher les économies d'énergie dans les restructurations d'immeubles ainsi que dans une politique d'association des utilisateurs, dûment assortie d'encouragements. Comme il ressort des chiffres, les économies d'énergie produisent non seulement des effets positifs sur l'environnement mais contribuent aussi au développement des possibilités d'emploi.

3.2.3. Gestion des déchets

3.2.3.1. Dans le cadre de l'approche préventive de réduction des déchets à la source, de collecte différenciée et de traitement pour réutilisation et recyclage, de nouveaux profils professionnels et de nouveaux débouchés sont en train de se créer et peuvent être encouragés, comme l'a souligné le Comité dans ses avis en la matière⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du CES sur le Livre vert «Environnement urbain», JO C 269 du 14.10.1991.

⁽²⁾ Cf. l'avis sur le développement durable de la construction et du logement en Europe, JO C 355 du 21.11.1997.

⁽³⁾ Cf. notamment l'avis sur le réexamen de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets, JO C 89 du 19.3.1997.

3.2.4. Transports

3.2.4.1. Dans différents avis⁽⁴⁾ le CES a souligné la nécessité de reconverter et de rationaliser les systèmes de transports publics en mettant l'accent sur le secteur des transports urbains et sur la nécessité d'intégrer les considérations environnementales dans le cadre de l'extension des réseaux nationaux et transeuropéens. Il convient de revaloriser les transports secondaires par le rail et de développer les transports locaux.

3.2.4.2. Il est essentiel d'encourager l'expansion des transports en commun, comme le souligne l'avis du Comité sur le Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement⁽⁵⁾.

3.2.5. Développement rural et Agenda 2000

3.2.5.1. Il ne faut pas être trop optimiste quant aux effets de l'Agenda 2000 sur l'emploi en agriculture. Aussi convient-il de définir des actions prioritaires qui mettent en valeur le rôle des agriculteurs dans la sauvegarde de l'environnement, notamment en ce qui concerne l'aménagement des sols, la protection du paysage, le reboisement, la lutte contre la désertification, le maintien de la biodiversité, la sauvegarde des zones de montagne et certaines initiatives innovatrices comme l'agritourisme et la production biologique.

3.2.5.2. Dans le cadre de la réforme de la PAC, les Fonds structurels doivent favoriser la reconversion vers une agriculture supportable pour l'environnement et mettre en valeur les nouveaux profils professionnels susceptibles d'attirer des jeunes.

3.2.5.3. Toutefois, c'est surtout au départ d'une politique cohérente et déterminée de développement rural, qui considérerait l'agriculture comme le pilier central de l'économie des zones rurales et poursuivrait entre autres objectifs celui de stimuler toute initiative utile dans les secteurs collatéraux de l'industrie agroalimentaire, du tourisme, de l'artisanat, des transports, des communications, etc, que pourront se développer d'importantes possibilités en termes d'emplois nouveaux, d'innovation technologique, de modernisation et de relance de l'économie globale des zones rurales.

3.2.5.4. Pour donner une impulsion à une telle relance, il pourrait être utile d'établir un lien entre le Réseau Nature 2000 (directive habitat) et les Fonds structurels en incluant les sites d'intérêt naturel du Réseau dans les objectifs 1 et 2.

⁽⁴⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le thème «Un réseau pour les citoyens — Comment tirer parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe — Livre vert de la Commission européenne», JO C 212 du 22.7.1996. Cf. l'avis du Comité économique et social sur le «Livre vert — Vers une tarification équitable et efficace dans les transports — Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne», JO C 56 du 24.2.1997.

⁽⁵⁾ JO C 313 du 30.11.1992.

3.2.5.5. La gestion des ressources hydriques, telle qu'encouragée par la directive-cadre sur l'eau, peut constituer par exemple un instrument important au service d'une nouvelle approche dans le cadre de la gestion du territoire.

3.2.6. Formation et information dans le secteur environnemental, dans le secteur scolaire et professionnel

3.2.6.1. C'est dans ce secteur qu'il convient de déployer les plus grands efforts, tant pour reconvertir les travailleurs vers de nouveaux profils professionnels et orienter les jeunes vers de nouveaux métiers et de nouvelles compétences, que pour former les fonctionnaires des administrations publiques, les organisations intermédiaires et professionnelles et les petits industriels aux nouvelles technologies et à une gestion compatible avec l'environnement.

3.2.6.2. Dans ce cadre, outre les structures de formation scolaire et professionnelle, il convient de mettre en

valeur également le système «Écoaudit» qui favorise l'amélioration de la gestion environnementale des entreprises et comporte un système de «formation continue» et de recyclage des opérateurs et des personnels.

3.2.6.3. Dans le secteur de la formation et de l'information, les organisations socioprofessionnelles et le milieu associatif peuvent jouer un rôle multiplicateur important.

3.2.7. Recherche et développement

3.2.7.1. Dans le cadre du nouveau programme-cadre, il convient de mettre l'accent sur la recherche et le développement dans le domaine des technologies propres et de dépollution, mais aussi sur les aspects relatifs à la nouvelle conception des méthodes de production et des produits, en fonction de la croissance et de la consommation durables. La compétitivité européenne et dès lors la croissance dépendent de la capacité de l'Europe de relever les défis de la protection de l'environnement et de valoriser et préserver ses ressources.

Bruxelles, le 28 mai 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social concernant le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires»

(98/C 235/02)

En date du 30 janvier 1998, la Commission européenne a décidé, en vertu de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

Au sein du CES, la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, qui était chargée des travaux préparatoires en la matière, a désigné M. Leif Nielsen pour être rapporteur, et MM. Colombo et Verhaeghe pour être corapporteurs. La section a adopté son avis le 5 mai 1998.

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 81 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Suite à la communication de la Commission sur la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire, en date d'avril 1997⁽¹⁾, la Commission évoque dans la communication dont il s'agit ici les mesures prises en rapport avec la mise en place de services de contrôle de la Commission dans le secteur alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire.

1.2. La Commission décrit en outre les plans concernant les futures activités de contrôle, plans fondés sur une étude et des recommandations en provenance de l'Inspection générale des services (IGS) et ayant trait aux organes de contrôle en matière de sûreté alimentaire (rapport de l'IGS)⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(97) 183, du 30.4.1997.

⁽²⁾ Étude du 13 octobre 1997 de l'Inspection générale des services (IGS) sur les organismes de contrôle pour la protection de la santé alimentaire.

1.3. Dans son avis de 1996, le CES n'était pas convaincu de l'opportunité de transformer le bureau existant en agence⁽¹⁾. Se référant entre autres à l'avis du CES, la Commission a renoncé à sa proposition de création d'une agence d'inspection vétérinaire et phytosanitaire⁽²⁾, et conclut que la compétence en matière de contrôle et d'inspection continuera d'appartenir (sous la responsabilité générale de la Commission) à l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), qui se trouve en Irlande et qui est un service de la DG XXIV.

1.4. La Commission continue à être d'avis que le meilleur moyen d'assurer la sûreté alimentaire et la protection de la santé des consommateurs est un partenariat, orienté vers la pratique concrète, entre l'industrie alimentaire, les instances nationales de contrôle et la Commission, à l'intérieur d'un encadrement juridique efficace. L'industrie alimentaire doit mettre en place des systèmes d'inspection et de contrôle qui lui soient propres et qui permettent de garantir que les aliments, à tous les stades de la production, soient produits en conformité des dispositions prévues par le droit de l'Union européenne. Les autorités des États membres doivent continuer d'assumer la responsabilité à titre principal et doivent appliquer des programmes coordonnés de contrôle ainsi que des systèmes de contrôle fondés sur des audits. De même, la Commission surveillera l'efficacité des autorités nationales de contrôle au moyen de systèmes de contrôle fondés sur des audits.

1.5. Dans ce contexte, la Commission adhère aux recommandations qui figurent dans le rapport de l'IGS concernant un élargissement des activités de contrôle, concernant la possibilité pour les services communs de contrôle de travailler de manière impartiale et objective, et concernant un statut juridique et officiel clairement défini précisant les tâches des services de contrôle, les domaines de compétence du personnel, les procédures, les méthodes de travail, etc.

1.6. La notion de «contrôle de la terre à la table» fera intervenir deux équipes d'inspection pluridisciplinaires, ayant des compétences relatives à tous les stades de la chaîne de production, depuis l'industrie des aliments pour animaux jusqu'à la production, au stockage, à la distribution et à la vente au détail des produits alimentaires concernés, en passant par l'application des normes sanitaires et des normes de bien-être dans chaque exploitation agricole, sur les marchés et pendant le transport. En outre, est proposée la création d'un petit nombre d'équipes d'urgence pouvant intervenir rapidement en cas de crise survenant dans l'Union européenne ou dans des pays tiers et ayant des incidences dans l'Union européenne au plan de la santé publique ou au plan vétérinaire et phytosanitaire.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil établissant une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire», JO C 66 du 3.3.1997, p. 43.

⁽²⁾ COM(96) 223, JO C 239 du 17.8.1996, p. 9.

2. Observations générales

2.1. Le CES est en mesure d'adhérer pleinement aux efforts de la Commission visant à donner une priorité accrue à la santé des consommateurs et à la sûreté alimentaire, et il est aussi en mesure, moyennant les réserves et les recommandations qui suivent, d'adhérer à ce qui est indiqué dans la communication à propos de la mise en œuvre des futures activités de contrôle et d'inspection.

2.2. Comme on le fait observer ci-après, il est de la plus haute importance que l'appareil réglementaire applicable en matière de contrôle, ainsi que l'élaboration de procédures utiles et appropriées concernant la coopération entre l'Office alimentaire et vétérinaire et d'autres organes existant au niveau interinstitutionnel et dans les États membres, permettent d'assurer une utilisation optimale des ressources qui sont consacrées aussi bien par la Commission que par les États membres aux activités de contrôle et d'inspection. À cet égard, il y a lieu de garantir une simplification des procédures de contrôle aussi large et une coordination aussi poussée que possible. Une structure ne fonctionnant qu'en théorie et pas dans la pratique risque d'avoir pour corollaires bureaucratie, inefficacité, manque de soutien et de confiance dans le système. Le Comité accueillerait favorablement toute initiative allant dans le sens d'une coordination des organismes nationaux qui œuvrent dans ce domaine.

2.3. Selon la Commission, il existait, en 1997, 76 directives du Conseil et autres instruments contenant des dispositions relatives aux activités d'inspection ou de contrôle exercées par la Commission en ce qui concerne l'application du droit dans les États membres ou dans des pays tiers (57 dans le domaine vétérinaire, 16 dans le domaine phytosanitaire et 3 concernant les produits alimentaires et l'hygiène des produits alimentaires)⁽³⁾.

2.4. Indépendamment de la nécessité de poursuivre la simplification des réglementations, il sera probablement nécessaire, à l'avenir, de fixer de nouvelles règles et d'intensifier l'action dans certaines parties du secteur alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire. Il faut s'attendre, par exemple, à ce que l'apparition de problèmes à un rythme accru dans le domaine de la microbiologie nécessite de nouveaux développements du droit communautaire.

2.5. De plus, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, qui entraîne la prise en compte de nouvelles frontières et de nouveaux pays limitrophes, va, en soi, accroître la nécessité et étendre la portée des activités de contrôle et d'inspection de la Commission dans une mesure non négligeable, y compris, en particulier, dans le domaine vétérinaire. À cet égard, il est capital que les pays candidats à l'adhésion intègrent le plus tôt possible la législation communautaire, afin que la durée des éventuelles exceptions au cours de la période transitoire soit la plus courte possible.

2.6. Il est absolument indispensable que l'Union européenne adopte des mesures énergiques et fonctionnant de façon satisfaisante, en matière de contrôle et d'inspection afin d'assurer l'application des dispositions en vigueur et la réalisation de l'objectif que constitue un

⁽³⁾ COM(97) 183, annexe II.

haut niveau de sûreté et de santé dans le secteur alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire. De plus, une application correcte et uniforme des dispositions en vigueur, de même qu'une harmonisation des règles de paiement pour les contrôles, constituent des conditions décisives du fonctionnement du marché intérieur et de la garantie de conditions égales au plan de la concurrence. Le Comité accueille favorablement la tenue du Forum d'Édimbourg sur l'application de la législation sur la protection des consommateurs (11 et 12 juin 1998), qui constitue un précédent pour la coopération; il préconise un suivi dans le domaine de l'alimentation ainsi que des rencontres régulières entre les responsables du secteur alimentaire des États membres, afin d'assurer la cohérence de cette action.

2.7. Le CES est en mesure, dans ce contexte, d'adhérer aux propositions de la Commission concernant l'élaboration d'orientations qui auraient pour but d'assurer une application uniforme du droit, en même temps que l'application de programmes nationaux coordonnés portant sur l'ensemble de la chaîne de production alimentaire, et la mise en place de régimes de contrôle fondé sur des audits.

2.8. Le CES est en mesure d'adhérer à la proposition concernant l'accès du public à l'information. Il convient, comme le propose la Commission, que les méthodes de travail de l'Office soient transparentes pour le public et il convient aussi d'élaborer un contrôle interne de la gestion qui soit efficace et qui se fonde sur le respect des recommandations figurant dans le rapport de l'IGS (voir le paragraphe 3.5).

2.9. Les dernières en date des décisions de la Commission relatives aux contrôles vétérinaires sur place⁽¹⁾ doivent, comme le fait également valoir la Commission, s'accompagner d'un traitement rapide. Le CES est en mesure d'adhérer à l'idée selon laquelle les résultats des visites de contrôle, sous forme d'indication des lacunes des systèmes de contrôle des États membres, puissent être accessibles par l'Internet, ainsi que par le moyen de rapports annuels et d'entretiens réguliers avec les organisations de consommateurs et de producteurs. Il faut toutefois poser à cela la condition qu'avant la publication, l'État membre concerné ait la possibilité de commenter les informations fournies et de rectifier les malentendus. La publication des informations ayant un lien direct ou indirect avec les entreprises serait en revanche contraire aux dispositions de l'article 214 du traité sur la confidentialité des informations relatives aux entreprises⁽²⁾.

(1) Décisions 98/139/CE et 98/140/CE du 4 février 1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission, respectivement dans les États membres et dans les pays tiers. — JO L 38 du 12.2.1998.

(2) L'article 214 du traité fait interdiction aux fonctionnaires communautaires de «divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient».

2.10. Le CES est de même favorable à l'intention de la Commission d'évaluer la nécessité d'un contrôle national complémentaire pour ce qui est des normes de sécurité applicables aux produits alimentaires d'origine non animale, par exemple, les fruits et légumes et, si besoin est, d'envisager une action supplémentaire au niveau national ou au niveau communautaire. Il est toutefois capital de s'assurer que ce besoin existe, afin que cette action n'entraîne pas d'augmentation injustifiée des dépenses de contrôle.

2.11. Indépendamment de l'importance qu'il y a à poursuivre le relèvement de priorité du secteur alimentaire, le respect des règles de l'Union européenne concernant la santé et le bien-être des animaux domestiques reste d'une importance décisive pour le fonctionnement du marché intérieur, et l'on en trouve l'illustration dans le nombre non négligeable d'actes juridiques qui existent en ce domaine.

2.12. L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a, de plus, mis en garde, à cet égard, contre de nouvelles épidémies graves de maladies animales contagieuses consécutives à la concentration de la production animale, à l'augmentation du nombre des transports d'animaux sur longue distance, à l'ouverture de nouvelles routes commerciales vers le Moyen-Orient et la Communauté des États indépendants (CEI), ainsi qu'à l'instabilité de la situation et à l'insuffisance de contrôles et d'inspections concernant les maladies animales contagieuses dans les Balkans, notamment. L'on pense à cet égard non seulement aux maladies contagieuses classiques, mais également aux nouvelles maladies telles que l'ESB par exemple. La FAO souligne à cet égard l'importance qu'il y a à assurer une administration vétérinaire efficace dans les pays européens.

2.13. En liaison avec les négociations menées dans le cadre de l'OMC concernant les moyens d'équilibrer le libre échange de marchandises au niveau international par des considérations, notamment, de santé et de sécurité, le CES invite la Commission et le Conseil à s'employer aussi activement que possible à établir et à faire accepter par la communauté internationale la politique de contrôle de l'Union européenne en vue de faire face, par ces moyens, aux problèmes qui se posent, en conséquence de la libéralisation des échanges, dans le secteur alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire.

3. Observations particulières

3.1. L'exécution des tâches de l'Office alimentaire et vétérinaire a jusqu'à présent été rendue difficile par une insuffisance significative d'effectifs. La question se pose de savoir si le développement progressif des effectifs sur un certain nombre d'années (conformément à la recommandation du rapport de l'IGS), pour atteindre un total de 202 emplois, dont 127 emplois de la catégorie A, suffira à répondre aux futurs besoins qui sont évoqués plus haut.

3.2. Sans transiger sur la nécessité de recruter des personnels disposant de la formation et de l'expérience requises, il est indispensable d'accélérer la procédure

compliquée et longue de la Commission en matière de recrutement, de telle sorte que l'Office puisse devenir pleinement opérationnel dans les meilleurs délais. Faute de cela, l'Office ne sera pas en mesure de répondre dans un avenir prévisible aux attentes qui sont liées à ses fonctions, d'un point de vue politique et d'un point de vue professionnel. Cela risque de déboucher sur des mécontentements et d'avoir des contrecoups fâcheux.

3.3. Le transfert de l'Office alimentaire et vétérinaire en Irlande a été décidé par les Chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de novembre 1993 et n'est dès lors pas sujet à discussion. En revanche, l'implantation de l'Office dans une zone rurale, à Grange, à 40 km au nord de Dublin, pose des problèmes de plusieurs sortes, du point de vue du recrutement de personnel et du point de vue de l'exécution concrète des tâches. C'est pourquoi, en liaison avec la proche perspective de développement des effectifs, la Commission doit examiner avec soin si une implantation plus centrale à Dublin ne permettrait pas à l'Office de fonctionner de manière plus efficace et plus opérationnelle.

3.4. En même temps, il faut éviter que du fait de la localisation de l'Office en Irlande, ne s'établisse une double administration à Bruxelles, avec les incertitudes qui en résultent concernant les compétences. La répartition des tâches entre plusieurs directions générales, et le besoin d'information et de coordination qui en résulte, entraînera, en soi, inévitablement, l'usage de ressources

significatives, indépendamment des directives internes de la Commission⁽¹⁾.

3.5. Au demeurant, le CES approuve les plans de la Commission concernant un contrôle interne rigoureux de la gestion, et notamment la création, à l'Office alimentaire et vétérinaire, d'une équipe interne de vérification ayant un statut indépendant de la structure interne de gestion de l'Office, comme cela est nécessaire pour de telles structures, conformément aux principes qui régissent la fonction des organes de contrôle.

3.6. Ayant en son sein des représentants de tous les maillons de la chaîne qui va de la production primaire jusqu'à la consommation, le CES accorde une grande importance à la poursuite de l'action de la Commission en matière de contrôle et d'inspection, et suivra avec attention l'évolution à venir en ce domaine. Le CES tient pour acquis que des indications lui seront fournies sur cette évolution et qu'il sera consulté sur les mesures à prendre ultérieurement en ce domaine.

(1) Les principes de répartition des compétences, y compris les procédures internes d'information et de consultation, sont décrits dans le manuel interne de la Commission daté du 4 juillet 1997. C'est la DG XXIV qui est responsable des comités scientifiques et des fonctions de contrôle. La DG III (pour les produits alimentaires), la DG V (pour les maladies liées aux produits alimentaires et les zoonoses) et la DG IV (pour les domaines vétérinaire et phytosanitaire) ont compétence en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'application des instruments juridiques.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

**Avis du Comité économique et social sur la «Liberté d'établissement dans le marché unique»
(OMU)**

(98/C 235/03)

Le 18 mars 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, troisième alinéa, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 mai 1998 (rapporteur: M. Folias).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 88 voix pour et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. Au cours de ses travaux des derniers mois sur le fonctionnement du marché unique, le groupe d'étude permanent sur le marché unique a relevé à plusieurs reprises des problèmes touchant au droit des entreprises de s'établir ou de faire fonctionner une filiale dans un autre État membre de l'UE.

1.2. Il est indéniable qu'aujourd'hui, des progrès ont été accomplis sur la voie de la création d'un marché unique, grâce aux nombreuses possibilités nouvelles qui ont été offertes aux PME et aux indépendants d'exercer leurs activités à l'extérieur de leur pays.

Dans le même temps, tout le monde s'accorde cependant à reconnaître que la liberté d'établissement des entreprises dans un autre État membre reste entravée par nombre d'obstacles.

1.3. Si l'on veut poser clairement les données de la problématique, il ne faut pas perdre de vue que les observations formulées à propos des quinze États membres s'appliquent également aux trois pays AELE/EEE (Norvège, Islande, Liechtenstein) qui sont considérés comme membres à part entière du marché unique en vertu de l'accord EEE.

1.4. Le présent avis a pour objectif de montrer qu'il reste encore un long chemin à parcourir avant que le marché unique ne soit entièrement réalisé, d'inviter toutes les parties impliquées à œuvrer en ce sens, d'épingler quelques exemples d'entraves concrètes ou créées artificiellement et d'avancer des propositions qui en facilitent l'élimination.

1.5. Pour atteindre ce but, le présent avis exploitera les éléments recueillis dans les questionnaires que le Comité a rédigés et envoyés et qui lui ont été retournés complétés, les informations récoltées lors de l'audition

qui s'est tenue en France, à Nice, et un éventail d'obstacles concrets qui ont été dénoncés ou identifiés.

1.6. La «liberté d'établissement» des entreprises ne peut être ramenée à une démarche qui viserait à les exempter des règles en vigueur dans le pays d'implantation. Sa finalité est de réserver un accueil positif aux personnes et aux sociétés désireuses de s'installer dans un État membre, et non d'exiger qu'elles se soumettent à des conditions abusives ou différentes de celles imposées aux nationaux. Dans le cas présent, on entend par «conditions abusives» tout traitement discriminatoire visant à gêner ou à empêcher l'installation.

1.7. Il n'est pas facile de faire le départ entre la question de l'établissement des entreprises et d'autres facettes du marché unique, comme la libre prestation de services. Le Comité ayant déjà élaboré un certain nombre d'avis sur les divers types d'obstacles qui viennent affecter le libre jeu du marché⁽¹⁾, le présent document concentrera son attention sur des propositions susceptibles d'aider concrètement les individus et les sociétés à s'implanter dans un autre État membre.

2. Constats

2.1. L'établissement des entreprises dans des États membres autres que le leur achoppe encore et toujours sur des problèmes nombreux et variés, qui y posent une foule d'«entraves» et auxquels il faut encore ajouter les difficultés que ces sociétés ou les professions libérales

⁽¹⁾ Impact et efficacité du marché unique — JO C 206 du 7.7.1997, p. 65; PME et les relations transfrontalières — JO C 206 du 7.7.1997, blz. 70; Le marché unique et la protection de l'environnement — JO C 19 du 21.1.1998, p. 95; Prévention des nouvelles entraves dans le marché unique avis du CES 453/98 du 25 mars 1998; Élimination de certaines entraves aux échanges avis du CES 643/98 du 29 avril 1998.

devront affronter après leur implantation et qui créeront des obstacles à la libre prestation de leurs services.

2.2. Un grand nombre de dispositions restrictives nationales sont dues au souci plus poussé qu'ont certains États membres de protéger leurs consommateurs. L'intérêt absolument légitime que les pouvoirs publics portent à ceux-ci ressortit à leur devoir suprême mais ils ne devront pas s'en servir pour justifier l'introduction de mesures qui poseraient des problèmes à l'établissement d'entreprises nouvelles.

3. Entraves recensées

3.1. Parmi les entraves à l'établissement qui ont été identifiées figurent des obstacles multiples et variés, nationaux ou régionaux, de nature subjective ou objective; certains sont susceptibles d'être surmontés, tandis que d'autres ne pourront l'être que si un effort, individuel ou collectif, est consenti.

3.2. Entraves de nature législative

La liste ci-après reprend succinctement les obstacles de ce type qui reviennent le plus fréquemment et dans un grand nombre de pays:

- reconnaissance des titres;
- reconnaissance des conditions d'exercice d'une profession;
- octroi de l'autorisation d'exercice d'une profession;
- conditions régissant la création d'entreprises;
- formalités administratives bureaucratiques;
- interdiction d'accéder à certaines professions (pharmacien, notaire, ingénieur, etc.);
- forme juridique des entreprises.

Dans les pays dont l'administration est décentralisée, certaines dispositions régionales qui peuvent jouer un rôle d'entraves se surimposent aux règlements nationaux.

3.3. Obstacles subjectifs

- Manque de données sur les législations nationales;
- Obstacles linguistiques;
- Absence d'information sur le marché choisi comme cible;
- Ignorance des règles et principes locaux;
- Diversité des cultures et des mentalités;
- Différences dans les habitudes de consommation.

4. Exemples d'entraves concrètes

On trouvera ci-après une liste d'obstacles précis qui ont été dénoncés ou enregistrés et mettent en évidence des problèmes rencontrés par les entreprises.

4.1. Le code du travail d'un État membre exige des agences de modèles nationales le dépôt d'une garantie d'au moins 15 000 écus, de sorte que les agences d'autres États membres ne peuvent y travailler, fût-ce occasionnellement, si elles n'ont pas versé la même garantie.

4.2. Les artisans d'un État membre évitent de travailler dans un autre, car il leur faut alors recourir aux services, onéreux, d'un intermédiaire fiscal pour le paiement des impôts indirects exigibles.

4.3. Dans un État membre, on compte 7 000 agents immobiliers qui, remplissant toutes les conditions nécessaires, sont officiellement habilités par les autorités de ce pays à exercer la profession. Dans ces conditions, seuls 4 (quatre!) non-ressortissants ont réussi à décrocher cette autorisation.

4.4. À l'entrée comme à la sortie d'un pays de l'Union, les services compétents du ministère de l'Économie de cet État exigent une déclaration écrite pour la détention de toute somme de plus de 7 500 écus. Pour s'assurer du respect de cette disposition, les préposés procèdent à une fouille physique des bagages des voyageurs, quelle qu'en soit la nationalité.

4.5. Depuis des années, les services fiscaux d'un État membre restent sourds aux demandes de remboursement de sociétés d'un autre État membre qui ont payé la TVA dans le premier pays à l'occasion de leur participation à des foires internationales et ont droit à sa restitution. En outre, ces demandes sont fort désavantageuses du fait des conditions et procédures auxquelles elles sont soumises.

4.6. Les autorités d'un État membre restreignent le droit de versement de commissions pour rémunérer les services d'intermédiaires ne résidant pas dans le pays (assureurs, agents immobiliers, etc.).

4.7. Les pouvoirs publics d'un État membre obligent les compagnies de services de sécurité qui veulent y exercer leur activité à y avoir leur siège et exigent que leur direction et leurs travailleurs en possèdent la nationalité. Des raisons de maintien de l'ordre public et de sécurité sont invoquées pour justifier ces dispositions.

4.8. Une entreprise d'un pays membre de l'AELE a été dans l'impossibilité d'honorer un contrat de travaux de construction dans un État de l'UE, parce que les autorités de ce dernier ont refusé de l'inscrire au registre national des entrepreneurs, en arguant de sa non-appartenance à un État membre de l'UE.

5. Propositions

Certaines des propositions ci-après ont été avancées par des entreprises en butte aux effets concrets des entraves que l'on vient d'évoquer; d'autres sont le résultat d'échanges de vues. Toutes procèdent, bien entendu, d'une volonté marquée d'apporter une contribution au dossier de l'élimination des obstacles à la libre implantation.

5.1. Le Comité est soucieux d'instaurer au sein de l'UE un climat grâce auquel l'établissement de sociétés ou de personnes dans un autre État membre sera envisagé comme un réservoir de création d'emplois et d'activité économique. Cette vision dynamique accorde une priorité absolue au dialogue des cultures. Dans cet esprit, il est indiqué que la Commission lance une campagne d'information sur les droits des entreprises et des individus à s'implanter dans l'État membre de leur choix en se conformant, bien entendu, à la législation fondamentale du pays concerné.

5.2. Propositions générales

- Créer des banques de données sur les autorités et intervenants compétents pour l'obtention d'informations;
- Encourager une exploitation accrue et le développement des Euro-info-centres, qui peuvent jouer un rôle déterminant non seulement pour informer et éclairer les entreprises mais aussi pour organiser des rencontres, bilatérales ou multilatérales, permettant des échanges de vues; publier un rapport annuel décrivant les problèmes les plus fréquents en matière d'établissement d'entreprises;
- Etablir dans les chambres professionnelles (commerce, industrie) des «guichets uniques» nationaux qui fourniraient une palette homogène de services;
- Dresser un tableau comparatif, branche par branche, des différentes législations des États membres;
- Pour chaque État membre, créer sur Internet des pages contenant, dans les onze langues communautaires, des guides complets sur les conditions et la législation à respecter pour réaliser une implantation dans les divers secteurs de leur marché; de même, la Commission pourrait se servir des sites qu'elle exploite déjà sur la Toile (Europa, ISPO, etc.) pour fournir des informations centralisées sur ce sujet;
- Exploiter davantage encore la manifestation «Euro-partenariat»;
- Tirer le meilleur parti possible du nouveau programme communautaire de création d'entreprises européennes conjointes («Joint European Ventures»);
- Consacrer des ressources plus importantes au capital à risque et au capital d'amorçage;
- Lancer une initiative communautaire pour tenter d'harmoniser les diverses législations dans certaines branches;
- Instaurer une formule de «société européenne», en menant à bien l'action entreprise par la Commission en ce sens, afin que les entreprises aient la faculté d'opter pour une personnalité juridique qui soit traitée de manière identique et prévisible sur l'ensemble du territoire européen⁽¹⁾;
- Accorder un accès prioritaire aux sources de financement, de niveau européen («croissance et emploi») comme de niveau national, avec pour objectif de susciter des créations d'entreprises.

5.3. Propositions particulières

- Organiser des négociations directes entre les acteurs intéressés et les administrations nationales et régionales pour résoudre des questions concrètes;
- Nouer des synergies entre chambres professionnelles (commerce, industrie, etc.) pour des échanges de vues et d'expériences dont les conclusions seront relayées auprès des administrations nationales et des organes communautaires compétents;
- Interpeller et informer les députés européens; s'il y a lieu, déposer des propositions ou des questions au Parlement européen, l'initiative pouvant être prise, le cas échéant, par les représentants du monde des entreprises;
- Ne pas faire dépendre la liberté d'implantation de la taille des entreprises concernées;
- Offrir des chances égales à toutes les sociétés, indépendamment de leurs dimensions;
- Accorder une attention spécifique aux associations à but non lucratif et aux organisations humanitaires.

6. Remarques finales

6.1. Par le truchement de l'Observatoire du marché unique et du présent avis, le Comité s'efforce de définir une démarche solide et raisonnée pour aborder le vaste problème des entraves à la liberté d'établissement, qui constitue également un frein important pour la réalisation du marché intérieur.

6.2. Pour atteindre cet objectif, le Comité en appelle aux parties qui, chacune évidemment à son échelle, peuvent tout aussi bien être responsables de l'apparition de ces obstacles qu'œuvrer efficacement à leur résorption.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du Comité sur le «Statut de la société européenne» — JO C 129 du 27.4.1998, p. 1.

6.2.1. La Commission est invitée à déployer, pour expliquer le fonctionnement du marché unique, des efforts concertés et concrets qui aboutissent à des résultats tangibles, sur la base d'un relevé régulier des effets réels que produisent les mesures arrêtées par l'UE.

6.2.2. Quant aux entreprises et aux entrepreneurs des États membres qui estiment de leur intérêt de s'établir et de travailler sur un autre marché, le Comité les appelle à retrousser leurs manches, à mobiliser tout le dynamisme qui est manifestement le leur et à exploiter l'ensemble des possibilités dont ils disposent pour surmonter par leurs propres forces un maximum d'obstacles.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: "Les marchés européens des capitaux pour les petites et moyennes entreprises: perspectives et obstacles potentiels à leurs progrès"»

(98/C 235/04)

Le 13 mai 1998, la Commission européenne a décidé, en vertu 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 de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mai 1998 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Il convient de féliciter la Commission européenne pour les efforts positifs et soutenus qu'elle déploie en vue de stimuler la création de marchés européens des capitaux convenant aux petites et moyennes entreprises (PME). Son action en ce domaine a été décrite dans une précédente communication intitulée: «Rapport concernant la faisabilité de la création d'un marché européen des capitaux pour les jeunes sociétés entrepreneuriales de croissance rapide»⁽¹⁾, sur laquelle le CES n'a pas rendu d'avis. Ces efforts de la Commission ont répondu à une demande antérieure du Comité qui invitait la Commission «à effectuer une enquête sur la faisabilité d'un marché européen reconnu qui donne accès au capital (risque) aux entreprises européennes et, en particulier, aux petites entreprises».

1.2. Avec cette communication de suivi, la Commission nous donne un document constructif. Néanmoins, l'on relève certains points, tels que la façon dont la législation de l'Union européenne sur les titres fonctionne

en pratique, qui n'ont pas fait l'objet de l'examen approfondi qu'ils méritent. Sur d'autres points, des facteurs autres que ceux proposés par la Commission jouent un rôle significatif.

1.3. Hormis le problème de l'apport de financements adéquats, il existe toute une série d'autres facteurs qui décident de la question de savoir si des entreprises vont connaître une croissance qui les amènera à atteindre une dimension significative. L'on a pris ici le parti d'affirmer que ceux de ces facteurs qui sont les plus importants méritaient d'être examinés dans le présent avis, de sorte qu'il soit possible de procéder à une meilleure évaluation globale des problèmes qui se posent. Un certain nombre des recommandations présentées ici résultent d'un voyage d'étude qu'a effectué le CES aux États-Unis au mois de novembre 1997. Ce voyage a été largement inspiré par le fait que la communication de la Commission faisait référence, dans son introduction, aux marchés américains des capitaux, et par l'invitation à examiner la situation aux États-Unis contenue dans le discours tenu par le président Santer au Comité économique et social le 28 octobre 1997. Il s'ensuit que le thème sur lequel porte le présent avis est bien plus large que celui de la communication de la Commission, laquelle se limite exclusivement aux marchés des capitaux pour les PME.

⁽¹⁾ COM(95) 498 final du 25.10.1995.

1.4. Une autre des critiques adressées à la communication est qu'elle ne dit pas clairement que les nouveaux marchés européens des capitaux n'ont d'intérêt que pour les entreprises qui, tout en étant techniquement des PME (moins de 250 salariés, moins de 40 millions d'écus de chiffre d'affaires et moins de 27 millions d'écus au bilan), sont soit des entreprises de moyenne dimension qui débutent et qui sont particulièrement innovantes, soit des entreprises ayant des activités à intensité de capital particulièrement forte.

1.5. Même aux États-Unis, les entreprises qui attirent des financements extérieurs provenant d'investisseurs privés informels (les «business angels») ou de fonds de capital-risque ne représentent que 2 % du nombre total des entreprises, quoique leurs perspectives de croissance soient supérieures à la moyenne. D'après les estimations de la Commission, les entreprises qui sont susceptibles d'être introduites sur une bourse des valeurs à un moment donné sont tout au plus au nombre de 20 000 dans l'ensemble de l'Union européenne. Toutefois, il s'agit des entreprises ayant les perspectives de taux de croissance les plus élevés et des chances de créer de nouveaux emplois dans une mesure non négligeable, autant de bonnes raisons qui expliquent que la Commission ait consacré une telle attention à leurs besoins de financement, besoins qui, historiquement, ont été moins bien satisfaits en Europe qu'aux États-Unis.

2. Résumé du document de la Commission

2.1. Les principaux objectifs de cette communication sont d'étudier les obstacles potentiels qui existent pour l'admission des actions des PME sur les marchés des capitaux; de lancer un débat de dimension européenne sur les conditions appropriées d'accès aux fonds propres; de décrire les progrès accomplis grâce à diverses initiatives visant à créer de nouveaux marchés financiers dans l'Union européenne tels que l'«EASDAQ» et l'«Euro-NM», et d'attirer l'attention sur ces marchés; de présenter un aperçu des mesures que prend actuellement la Commission et qu'elle a l'intention de prendre à l'avenir en vue de surmonter les obstacles au développement de marchés des capitaux orientés vers les PME et d'assurer leur fonctionnement harmonieux.

2.2. La communication met en évidence de larges domaines où se dressent des obstacles potentiels au développement de ces marchés des capitaux. Le premier concerne les mentalités, les capacités et les contraintes qui ont leur source dans les petites et moyennes entreprises elles-mêmes. En particulier, l'attitude des PME vis-à-vis de leur financement, leur expertise ou leur manque d'expertise en matière de gestion financière, et les charges que leur imposerait une opération d'introduction en bourse.

2.3. Le deuxième groupe d'obstacles potentiels concerne: les échanges transfrontaliers de titres sur des bourses de valeurs à l'échelle de l'Europe; des problèmes particuliers à la monnaie; des différences de fiscalité et de pratiques comptables nationales; le gouvernement d'entreprise; et les investissements institutionnels. La Commission estime que, dans certains de ces domaines,

l'application rapide et complète du droit existant de l'Union européenne aiderait à progresser. Enfin, dans le domaine de l'investissement institutionnel et de la libre circulation des capitaux, la Commission affirme que, si des restrictions nationales discriminatoires ne sont pas éliminées, il pourrait devenir nécessaire d'intenter des procédures en manquement.

3. Observations particulières sur la communication

3.1. Introduction

Sous réserve des observations présentées au chapitre 1 du présent avis, il y a lieu d'accepter les arguments développés par la Commission dans son introduction.

3.2. *Les progrès enregistrés dans la mise en place des marchés financiers pour les PME dans l'Union européenne, et leurs perspectives*

3.2.1. Un certain nombre de marchés des capitaux qui sont plus à la mesure des besoins d'entreprises innovantes et à croissance rapide que ne l'ont été les bourses des valeurs traditionnelles existent maintenant en Europe. Deux de ces marchés, l'«EASDAQ» et l'«Euro-NM», ont des ambitions à l'échelle de l'Europe. Le marché AIM de Londres (second marché d'investissement) semble actuellement privilégier avant tout le Royaume-Uni.

3.2.2. Les taux de croissance des entreprises qui sont candidates à l'admission sur ces marchés sont probablement très supérieurs aux 10 % cités au deuxième paragraphe de la page 2 de la communication. Lorsque l'on compare les ventes en 1996 et 1997, il apparaît que trois quarts des entreprises dont les actions se sont négociées sur le marché EASDAQ ont connu une croissance supérieure à 25 %. Presque un tiers de toutes les entreprises sur le marché ont vu leur chiffre d'affaires augmenter de plus de 100 %.

3.2.3. À long terme, le succès de ces marchés dépendra de leur capacité à admettre un nombre suffisant d'entreprises innovantes, puisque ce sont ces entreprises qui semblent retenir tout particulièrement l'intérêt des investisseurs. Toute initiative susceptible de faire augmenter le nombre de telles entreprises, notamment dans des domaines comme la biotechnologie, constituerait une contribution qui serait la bienvenue. Malheureusement, il n'existe aucune méthode entièrement fiable qui permette de déterminer à un stade précoce quelles sont les entreprises qui sont appelées à connaître une croissance rapide et à réussir dans le long terme. Ce qui détermine, dans une large mesure, leur capacité à attirer, en fin de compte, les investissements extérieurs est la manière dont est perçue la qualité de leur gestion.

3.2.4. C'est pourquoi il faut concentrer les efforts sur les moyens permettant d'encourager davantage d'entreprises qui débutent et s'assurer qu'elles puissent avoir accès aux financements, ainsi qu'à des conseils, au moment opportun, et d'améliorer, ce faisant, la qualité de la gestion et réduire le taux de mortalité des entreprises, qui est actuellement élevé: quelque 50 % dans les cinq premières années d'existence, selon l'observatoire européen des petites et moyennes entreprises. Il existe déjà de bons systèmes qui fonctionnent à l'intérieur de l'Union européenne et qui sont en mesure d'assister les entreprises ayant besoin d'orientations pour élaborer

leur politique. Comme exemple, l'on peut citer la facilité de financement dénommée «Artigiancassa», en Italie.

3.2.4.1. Étant donné qu'au cours de la période de capitalisation, il est courant que les nouvelles entreprises ne soient pas en mesure de garantir des prêts:

Il conviendrait de mettre en place dans tous les États membres une facilité de garantie de prêts pour les PME, facilité qui comporterait des dispositions spéciales en matière de très petits «micro» prêts. La manière de constituer la garantie, que ce soit par le biais de régimes publics ou d'autres mécanismes, tels que des systèmes de garantie mutuelle, serait à décider en fonction des circonstances propres à chaque pays. Comme de nombreuses petites entreprises ne choisissent pas une forme de société dans laquelle la responsabilité associée est limitée, il convient d'accorder une attention particulière à leurs besoins spécifiques.

Il ne serait peut-être pas nécessaire que la limite supérieure soit du même ordre que celle qui est fixée par l'administration américaine des petites entreprises (1 million de dollars, dont 750 000 sont garantis), mais 250 000 écus, au minimum, semblent être un montant approprié. Si elles sont bien gérées, ces facilités ne devraient pas constituer une charge importante pour le budget public. Actuellement, aux États-Unis, les défauts de remboursement de prêts représentent moins de 2,5 % du total garanti, et les redevances que devraient acquitter les entreprises bénéficiant de prêts compenseraient une partie de ces pertes. L'expérience des systèmes de garantie mutuelle permet de constater que ce que l'on appelle le «multiplicateur», qui renforce la capacité des consortiums à garantir des prêts se situe à un facteur de 22. Cela signifie qu'avec 50 % de garantie et un fonds hypothétique de capital-risque de 100 écus, il serait possible d'octroyer un prêt de 4 400 écus. Ce chiffre tient compte d'un taux d'insolvabilité de 4 %, ainsi que du coût de l'enquête de solvabilité.

3.2.4.2. Une cause importante de faillite des entreprises est le manque de connaissances ou de compétences en matière de gestion économique et financière. Ces connaissances et ces compétences n'ont rien de magique et, dans la majorité des cas, elles peuvent s'enseigner, à condition que la personne qui les enseigne possède l'expérience nécessaire dans le domaine de l'entreprise et possède aussi les compétences requises en matière de conseil. Un fait regrettable est que nombre de ceux qui ont le plus besoin de conseils en demandent rarement.

Chaque État membre, avec la coopération d'organisations ad hoc du secteur privé, devrait veiller à ce que tout indépendant ou tout propriétaire ou gestionnaire de PME puisse avoir accès à des services de conseil dans le domaine commercial, sur base individuelle, et pour un coût initial qui soit raisonnable. Il conviendrait que les conseillers possèdent une expérience dans le domaine de l'entreprise et soient affiliés à un organe professionnel (qui pourrait inclure les organisations nationales de PME et d'artisanat), organe capable de veiller à ce qu'ils reçoivent une formation initiale et continue appropriée. Il conviendrait d'envisager de faire du

recours à ce type d'assistance une condition à remplir pour pouvoir bénéficier d'une garantie de prêts.

S'il est vrai que la création d'une telle structure ne sera pas aussi économique que ce n'est le cas pour le programme SCORE de l'administration américaine des petites entreprises, programme dans le cadre duquel les conseillers ne reçoivent que des indemnités pour les frais encourus, il n'en reste pas moins que cette structure n'a pas à être excessivement coûteuse. Au cours de la dernière année complète d'existence du service des petites entreprises au Royaume-Uni (1990), le maintien de 300 conseillers sur le terrain n'a coûté qu'environ 14 millions d'écus. Il s'ensuit une réduction à la fois du nombre de faillites et du nombre de démarrages d'entreprises insuffisamment réfléchis, et cela fait de la création de telles structures un investissement national de premier ordre. On peut estimer qu'une extension de ce système permettrait de réduire considérablement le pourcentage d'échecs et d'arriver à des pointes de 80 % de réussite.

3.2.4.3. Toutes les entreprises qui cessent leurs activités ne le font pas par manque de financement ou à cause d'une mauvaise gestion. Un certain nombre de ces entreprises (nombre qu'il est impossible de déterminer exactement) ferment parce qu'elles ne parviennent pas à faire face aux obligations réglementaires qui leur sont imposées. Il doit aussi exister de nombreuses personnes que les procédures administratives prescrites dissuadent de créer une entreprise. La Commission européenne et les États membres reconnaissent qu'il en est ainsi, mais il faut accélérer les mesures prises pour remédier à ce problème.

Aux États-Unis, les nouvelles entreprises n'ont pour obligation que de prendre leurs dispositions pour payer des cotisations de sécurité sociale et de s'inscrire auprès de l'administration fiscale. Les États membres devraient réduire de la même manière à ce qu'ils estiment être le strict minimum les formalités nécessaires à la création d'une entreprise, tout en tenant compte des différences existant en termes de structures économiques et sociales. Ils devraient aussi envisager de relever les niveaux d'exemption de l'obligation d'inscription au registre de la TVA, comme le permettent déjà les directives sur la TVA, ce qui aurait pour effet d'aider les très petites entreprises.

La gestion du régime de TVA pour les entreprises qui paient de très petits montants de TVA coûte plus cher que la taxe ne rapporte, et cette réforme n'aurait donc pas de coût budgétaire, alors qu'elle donnerait aux nouvelles entreprises le temps de respirer avant d'avoir à s'habituer à ce qui est pour nombre d'entre elles un système complexe, système qui les oblige à recourir à des services de conseillers payants, à l'extérieur, afin d'assurer la conformité de leur fonctionnement à la loi.

3.2.4.4. À moins que l'activité concernée n'entraîne des niveaux considérables de nuisances auditives ou d'émissions nocives, il est facile, aux États-Unis, de créer une entreprise et de la faire fonctionner depuis son domicile. Il est permis de se demander si des entreprises comme Microsoft et Dell Computers, qui ont, l'une comme l'autre, débuté dans un garage, auraient jamais vu le jour dans certaines parties de l'Europe.

Il faut que les pouvoirs publics accordent davantage d'attention à la substance qu'à la forme et qu'ils allègent les procédures d'autorisation lorsqu'il s'agit d'autoriser la création de nouvelles entreprises. Il

conviendrait d'assouplir les restrictions qui pèsent sur la création et la gestion des entreprises à partir du domicile pendant une certaine période, dans la mesure où l'activité concernée ne trouble pas la paix publique, et ne crée pas d'inconvénients ni de dommages pour l'environnement ou pour les personnes employées.

3.2.4.5. Si l'on se donne pour objectif majeur d'encourager la création d'entreprises innovantes, il y a lieu de tenir compte de l'expérience acquise aux États-Unis, qui est que la croissance de telles entreprises semble se situer de préférence autour de centres universitaires ou de recherche. Il existe déjà en Europe des exemples de centres de cette nature, mais ces centres ne sont pas assez nombreux et ils ne sont pas de dimensions suffisamment importantes.

Il conviendrait de donner un caractère prioritaire tant aux actions d'encouragement à la création d'un nombre plus important de parcs d'entreprises technologiques autour des universités et d'autres centres de recherche, qu'à l'amélioration de la qualité globale des parcs existants, ce qui aurait pour effet d'accroître les chances d'applications commerciales des découvertes scientifiques. Il est par ailleurs vital de garantir la disponibilité de soutiens des fonds de capital-risque dans chacun de ces cas.

Il faut que la Commission examine quelles sont actuellement les meilleures pratiques dans les États membres et diffuse les résultats de cette recherche afin d'encourager de nouveaux développements.

3.2.4.6. Les universitaires américains semblent beaucoup plus disposés à créer des entreprises, ou à participer à des entreprises, que leurs homologues européens. L'une des raisons de ce phénomène est peut-être l'accès plus facile à des capitaux dans la période de démarrage et au moment du lancement (il y a là une lacune à laquelle on s'attaque maintenant, suite au Conseil extraordinaire des chefs de gouvernement sur l'emploi qui s'est tenu à Luxembourg), à quoi il faut ajouter l'accès aux compétences en conseil commercial. Une autre raison est peut-être culturelle, à savoir le fait qu'en Europe, la réussite universitaire a beaucoup plus de prestige que la réussite en affaires.

Il y a lieu d'étudier des méthodes qui seraient susceptibles de contribuer à sensibiliser les universitaires à la possibilité de développer les applications commerciales de leur connaissance théorique, en particulier dans le cadre d'entreprises auxquelles ils seraient intéressés. Il serait peut-être nécessaire d'envisager des incitations, telles que l'octroi de crédits de recherche fondamentale plus importants pour les départements des universitaires qui réagissent positivement. Les États membres devraient également relâcher les restrictions traditionnelles qui empêchent le personnel universitaire d'exercer toute forme d'activité commerciale.

Des problèmes pratiques devront être surmontés, en particulier celui de la définition de la détention des droits de propriété intellectuelle, notamment dans les cas où les établissements d'enseignement concernés sont entièrement financés par l'État. Néanmoins, l'existence de difficultés ne doit pas constituer une excuse pour ne rien faire.

3.2.4.7. Une autre raison qui explique peut-être le fait qu'il y ait moins d'applications commerciales de la

recherche en Europe est qu'apparemment, il est plus facile et moins cher aux États-Unis de breveter des inventions.

Il faut accueillir avec la plus grande satisfaction l'intention manifestée par la Commission d'élaborer rapidement un projet de législation visant à créer un véritable brevet européen. Le Conseil et le Parlement européen sont vivement invités à examiner et à approuver rapidement cette législation, en même temps que le projet de directive sur le modèle d'utilité, qui est tout aussi important.

3.2.4.8. Dans les zones des États-Unis caractérisées par un esprit d'entreprise plus prononcé, on culpabilise moins les chefs d'entreprise qui échouent. Les lois des États fédérés leur permettent en effet de tirer les enseignements de leurs erreurs et d'aller de l'avant en remettant sur pied leur activité ou en commençant une autre.

Les États membres devraient passer au crible les législations nationales en matière de faillites et s'employer à y introduire des modifications en vue de limiter le nombre de faillites d'entreprises non vraiment nécessaires et d'offrir davantage de possibilités de repartir à zéro à ceux qui n'ont pas connu la réussite mais ont agi en bonne foi.

3.2.5. Un autre facteur qui sera déterminant pour le succès ou l'échec de ces marchés est la réponse à la question de savoir si les investisseurs manifesteront un intérêt suffisant. Jusqu'à présent, le degré d'intérêt des investisseurs institutionnels paraît encourageant, mais en ce qui concerne les investisseurs privés, davantage de questions se posent. L'une des raisons du manque d'intérêt des investisseurs européens individuels pour l'actionnariat, dont il est fait état au septième paragraphe du chapitre II, est sans nul doute de nature culturelle. L'Europe n'a pas de culture d'entreprise au sens où cela existe aux États-Unis. En matière d'investissement, la sécurité que comportent les investissements à intérêt fixe a traditionnellement plus d'importance que le potentiel de bénéfices supérieurs que comporte l'investissement en actions. L'on peut s'attendre à ce que la création d'une monnaie européenne unique tende à modifier la mentalité des investisseurs. Les rendements des emprunts d'État auront tendance à diminuer, comme diminueront aussi les volumes d'obligations émises. Cela signifie que les investisseurs devront envisager des solutions de remplacement.

3.2.6. Déjà, les mentalités des investisseurs paraissent être en évolution, et il se peut qu'un autre facteur qui joue dans le manque d'intérêt apparent pour l'actionnariat ait été une insuffisance de possibilités. Des indications récentes, et notamment le succès d'opérations de privatisation, montrent qu'il existe peut-être une demande latente qui est plus importante que ce que l'on n'avait pu estimer. En tout état de cause, il est probable que la majorité des plus petits investisseurs, parmi les investisseurs privés, détiennent indirectement leur capital actions par l'intermédiaire d'investissements collectifs et par l'intermédiaire des investissements réalisés par les compagnies d'assurance et les caisses de retraite. En matière de politique d'investissement, il importe de ne pas imposer à ces investisseurs institutionnels de restrictions résultant de l'application de règles nationales désuètes et appelées à perdre de plus en plus de leur signification dans une zone de monnaie unique (voir aussi le paragraphe 4.1.4).

3.2.7. Les entreprises qui sont en période de croissance ont de gros besoins en capitaux, et en Europe, c'est souvent l'absence de financement qui gêne leur taux de croissance. Cela est moins le cas aux États-Unis, où il existe une plus grande diversité de sources de capitaux. Aux États-Unis, les investisseurs privés informels (appelés les «business angels»), qui sont souvent des entrepreneurs ayant réussi, sont disposés à investir des sommes relativement substantielles (que l'on situe entre 50 000 et 100 000 dollars) dans des entreprises ayant un potentiel de croissance rapide. En outre, les conseils et les contacts dont ils peuvent faire bénéficier l'entreprise sont, à ce que l'on dit, aussi précieux que l'argent qu'ils investissent. Un encouragement leur est donné, à savoir qu'ils peuvent compenser les pertes par des déductions d'impôts dus à raison d'autres activités, dans des circonstances bien précises. Il semble que le même type d'investisseurs existe également en Europe, mais ce phénomène n'est pas généralisé et les investisseurs potentiels se plaignent du fait qu'il est difficile de trouver des entreprises qui se prêtent à cette forme d'investissement. L'administration américaine des petites entreprises a récemment essayé d'améliorer les contacts aux États-Unis en créant, à cet effet, une base de données à l'échelle nationale.

Les États membres devraient examiner des moyens permettant d'encourager les investissements privés informels, aussi bien par des incitations fiscales que par la création de réseaux de contacts, dans les cas où tout cela n'existe pas encore.

3.2.7.1. Lorsque la participation des investisseurs privés informels ne suffit plus, des fonds de capital-risque devraient en théorie prendre le relais pour ce qui concerne les entreprises ayant la croissance la plus forte, ce qui permettrait de combler le fossé de manière efficace jusqu'à ce que l'on en arrive au point où une introduction en bourse devient possible. En pratique, même aux États-Unis, cela n'arrive que pour un très petit nombre d'entreprises, car les investissements intermédiaires prennent des proportions de plus en plus importantes. L'administration américaine des petites entreprises s'est efforcée de combler en partie ce fossé en fournissant des garanties aux investissements en capital-risque de faible envergure.

Le Conseil ayant reconnu qu'il existe un problème (point n° 48 des conclusions du sommet de Luxembourg), la Commission a réagi en présentant un projet de proposition de décision rendant possible l'apport de telles garanties. Cette proposition fera l'objet d'un avis distinct du Comité économique et social.

3.2.8. Un aspect de la situation aux États-Unis qui mérite d'être relevé est le nombre de petites entreprises qui deviennent des entreprises de taille moyenne. L'une des raisons de ce phénomène est peut-être à chercher dans le domaine de l'impôt sur le capital, qui, aux États-Unis, a été réduit au cours des années quatre-vingts. Les propriétaires d'entreprises sont plus disposés à assumer les risques que représente une croissance rapide si on leur permet de garder une part substantielle des fruits de leur réussite au cas où, à terme, ils introduiraient l'entreprise en bourse, ou bien la vendraient. S'ils ne souhaitent choisir ni l'une, ni l'autre de ces solutions, il est possible qu'ils aient envie de transmettre l'entreprise à des membres plus jeunes de leur famille sans être

assujettis à des droits de succession qui priveraient leur entreprise de fonds dont elle a besoin pour son activité commerciale et pour financer la poursuite de son expansion.

Les États membres devraient étudier les effets que les impôts sur le capital et les droits de succession ont sur la croissance des PME et procéder à des réformes là où cela est nécessaire. Le Comité a plusieurs fois plaidé en faveur de cette démarche.

Tout bien considéré, c'est le rendement total, plutôt que les taux effectifs de ces impôts, qui devrait revêtir de l'importance aux yeux des gouvernements.

3.2.9. Un autre élément indispensable est une information de haute qualité pour les investisseurs, en particulier pour ce qui concerne les nouvelles émissions d'actions. Pour les émissions de plus grande ampleur, il s'agit là d'une opération complexe, mais envisageable en pratique, tandis que pour les offres de moindre importance, l'on se heurte à des difficultés dans les cas où se posent des problèmes à caractère transfrontalier, et cela en raison de deux facteurs principaux. Le premier est l'absence d'une définition commune dans l'Union européenne de ce qu'est une offre publique. Le deuxième est la manière restrictive dont sont interprétées par les États membres les dispositions de la directive «prospectus»⁽¹⁾ en matière de reconnaissance mutuelle. Il y a souvent obligation de fournir des traductions de documents volumineux, ainsi qu'une quantité considérable d'informations supplémentaires, et aussi d'insérer des annonces coûteuses dans des journaux nationaux. Cela est parfaitement légal, mais force les émetteurs d'«actions PME» à limiter une émission en souscription publique à un seul État membre, en s'en remettant ailleurs à des placements privés d'actions auprès d'investisseurs professionnels. De plus, les différences importantes qui existent entre les règles nationales sur la publicité ont pour effet, en pratique, d'exclure de nombreux investisseurs privés, soit parce qu'ils sont dans l'ignorance de l'opération, soit parce que dans leur pays de résidence, l'opération se limite à un placement privé. Ces deux facteurs ont pour résultat fâcheux de restreindre la liquidité des actions après que l'introduction soit accomplie et de faire baisser le cours desdites actions. Tant que ces difficultés ne seront pas surmontées, il sera pratiquement impossible d'exploiter la réserve qui existe potentiellement en Europe en termes de financement et d'intérêt pour les actions des PME innovantes. Il ne sera pas non plus possible pour les marchés des capitaux convenant aux PME de procurer des financements aux futurs «champions» commerciaux et industriels de l'Europe, comme ils pourraient le faire si la situation était différente.

3.3. *Obstacles potentiels à l'introduction en bourse des PME*

Cinq questions sont posées par la Commission dans ce chapitre de la communication. Elles sont traitées ici dans le même ordre.

⁽¹⁾ Directive 89/298/CEE du Conseil du 17 avril 1989 portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier en cas d'offre publique de valeurs mobilières.

3.3.1. Existe-t-il en Europe un nombre suffisant de PME présentant la maturité et les conditions adéquates pour une introduction en bourse et, dans l'affirmative, comment identifier ces entreprises?

3.3.1.1. Il semblerait, d'après les études partielles réalisées à ce jour et citées dans la communication de la Commission, qu'existent un nombre suffisant d'entreprises possédant la volonté et le potentiel nécessaires, mais il est moins certain que beaucoup d'entre elles soient déjà prêtes pour les possibilités offertes par l'introduction sur une bourse des valeurs, ou aient même conscience de ces possibilités. Étant donné que les entreprises ont tendance à être réticentes pour ce qui est de faire connaître leurs affaires à des personnes extérieures, et qu'il circule dans le public beaucoup moins d'information qu'aux États-Unis, il est difficile d'imaginer par quelles méthodes l'on pourrait les identifier. Peut-être pourrait-on persuader des professionnels du conseil en la matière (banquiers, avocats, comptables) et des organisations (chambres de commerce, etc.) d'aider à identifier les entreprises susceptibles d'être candidates à l'introduction en bourse.

3.3.2. Les propriétaires de PME envisageant une introduction en bourse sont-ils disposés à accepter la possible érosion de contrôle qu'entraîne souvent une émission en souscription publique?

3.3.2.1. S'ils ne sont pas prêts à accepter la réalité qui est qu'une partie de leur contrôle va s'éroder et qu'ils devront rendre des comptes à un public plus large que précédemment, les propriétaires de PME ne devraient pas envisager d'introduction en bourse. Dans de nombreux cas, la réticence à accepter cette réalité est un problème de génération. Lorsqu'une grande partie de ceux qui ont fondé des entreprises après la deuxième guerre mondiale prennent leur retraite, ceux qui leur succèdent semblent beaucoup plus disposés à renoncer à une partie du contrôle de l'entreprise en échange d'un financement extérieur et des chances d'expansion plus importantes qui en sont la conséquence. De plus, les entreprises ayant bénéficié d'apports de capital-risque ou ayant attiré des investissements privés informels sont déjà habituées à un contrôle externe de leurs décisions. L'idée de la Commission, selon laquelle un plus grand nombre d'entreprises pourraient être volontaires si les pouvoirs publics soutenaient des campagnes pour faire connaître aux PME qui remplissent les conditions les avantages de l'introduction en bourse, est une idée qui mérite que l'on y réfléchisse davantage, bien qu'il appartienne de toute évidence à des conseillers professionnels d'aider l'entreprise concernée pour ce qui est du choix du marché qui convient le mieux et pour d'autres questions du même ordre.

3.3.3. Les PME sont-elles dans l'état d'esprit et ont-elles les compétences financières nécessaires pour faire face aux fortes exigences en matière d'informations et de transparence financières qu'implique une cotation en bourse?

3.3.3.1. La nécessité de devoir fournir une quantité importante d'informations d'ordre financier lors de la

préparation d'une introduction en bourse peut constituer une entrave au processus. Des efforts considérables sont requis, et il faut y ajouter le coût élevé que représente le temps consacré par les dirigeants à ces opérations au détriment de leur travail de développement de l'entreprise. Ces obligations sont toutefois inséparables de la transparence qui est nécessaire à la fois aux investisseurs et aux instances de réglementation du marché. On voit mal comment l'idée avancée par la Commission, selon laquelle les sociétés à responsabilité limitée pourraient être tenues d'adopter des normes semblables de transparence financière, serait de nature à traiter le problème. Cela ne ferait qu'imposer une charge supplémentaire à des entreprises qui ne recherchent pas, et qui ne désireront jamais rechercher, de fonds propres à l'extérieur.

3.3.3.2. Quant à l'autre proposition, selon laquelle l'on devrait fournir une formation financière aux sociétés qui élaborent un prospectus, il convient de faire observer que ce n'est pas la société qui élabore le prospectus, mais la maison d'émission, et que ce sont les comptables rapporteurs qui vérifient l'exactitude et la présentation des chiffres. Il faut espérer que les entreprises qui ont atteint ce stade aient également acquis un niveau raisonnable de compétence en matière financière. Sans cela, il faut s'attendre à ce qu'elles rencontrent des problèmes lorsqu'il s'agira pour elles de remplir les obligations permanentes d'une société cotée en bourse.

3.3.4. Les PME ont-elles accès aux conseils spécialisés nécessaires au soutien indispensable à la préparation d'une émission en souscription publique?

3.3.4.1. Il se pourrait que de possibles émissions en souscription publique d'une valeur estimée inférieure à 100 millions d'écus se trouvent confrontées à un problème, dans la mesure où il est peu probable qu'elles présentent un intérêt pour les banques d'investissement les plus importantes. Dans certains des principaux centres financiers, il existe effectivement de petites sociétés d'investissement qui sont disposées à gérer des émissions en souscription publique d'une valeur assez faible, mais cette situation n'est pas universelle et il risque de se présenter des difficultés pour ce qui est d'obtenir un soutien et une assistance appropriés. Il y a là matière à préoccupation parce que l'un des facteurs importants qui déterminent l'intérêt ou le désintérêt des investisseurs pour une émission est le nom de la maison d'émission qui en est chargée. Après tout, c'est elle qui joue le rôle de filtre ou de sélectionneur, d'entraîneur ou de «préparateur» et d'assistant au démarrage pour les PME qui arrivent sur une bourse des valeurs. Il faut espérer que l'Union économique et monétaire, s'accompagnant d'une concurrence accrue sur les marchés financiers, débouchera sur l'apparition d'un plus grand nombre de sociétés d'investissement disposées à prendre en charge des émissions en souscription publique de moindre valeur, peut-être même hors du pays de leur principal établissement.

3.3.5. Les PME sont-elles désireuses et en mesure de supporter le coût élevé de la procédure de cotation en bourse, qu'il s'agisse de l'émission en souscription publique ou des coûts récurrents d'une cotation?

3.3.5.1. Les coûts d'une émission sont élevés, bien que le chiffre de 20 % des capitaux levés, qui est le

chiffre cité dans la communication, se rapporte sans doute à une émission de très faible importance. Les chiffres concernant le NASDAQ indiquent comme normal un coût de 7 à 9 % du montant de l'émission. Offrir de faire bénéficier d'une aide spéciale pour couvrir les coûts d'une émission en souscription publique les PME qui procèdent à des émissions de très faibles volumes d'actions ne serait pas d'une aide considérable, étant donné que les droits ne sont pas acquittés jusqu'à ce qu'aient été obtenus les nouveaux capitaux. En tout état de cause, les bourses des valeurs ne montrent guère d'enthousiasme pour de telles émissions, ces actions ayant tendance à peu circuler après l'introduction en bourse et les droits fixes à acquitter régulièrement étant difficiles à justifier.

3.3.5.2. Certains efforts sont faits pour répondre aux besoins des PME les plus petites, dont une minorité seulement sont appelées à devenir des entreprises de haute technologie ayant des ambitions internationales. Deux d'entre eux paraissent dignes d'être mentionnés:

- l'Union des chambres de commerce de Lombardie, en Italie, vient de créer un second marché des capitaux pour les sociétés ayant un capital d'au moins 0,5 million d'écus;
- la bourse irlandaise a lancé en janvier 1997 son «marché des sociétés en développement». Cela représente un marché des capitaux où les conditions sont moins onéreuses que celles qui s'appliquent aux actions de la cote officielle; notamment, les comptes d'une année seulement, au lieu de trois, sont exigés sur ce marché. En outre, l'émission publique obligatoire est limitée à 10 % des actions.

Il semblerait que soient nécessaires des initiatives de cette nature, consistant à créer des marchés des capitaux «de démarrage» auxquels il est possible d'accéder à un coût relativement bas.

3.3.5.3. Outre les deux exemples cités au paragraphe précédent, il existe un second marché allemand, le «Freiverkehr», qui est en place depuis plus longtemps et où sont cotées les actions d'environ 500 sociétés.

3.3.5.4. La création d'un marché sur Internet pourrait, en particulier pour les actions des PME les plus petites, être une solution méritant d'être encouragée. En juin 1997, la bourse des valeurs australienne a annoncé son intention de lancer un «marché alternatif des capitaux» en février 1998, marché sur lequel des sociétés non cotées, de toutes dimensions, pourraient rechercher des capitaux par la voie de l'Internet. La bourse australienne évalue à environ un million le nombre de PME existant en Australie, sur lesquelles 10 % pourraient avoir un réel potentiel de croissance et 2 % pourraient s'intéresser à la recherche de fonds propres à l'extérieur. Les sociétés voulant avoir accès au marché devraient recourir à des «parrainages» agréés et contrôlés par la bourse australienne, laquelle devrait contrôler l'information

diffusée sur Internet par les entreprises clientes de ces «sponsors». Il serait obligatoire de fournir certaines informations, mais cela ne serait en rien aussi complexe qu'un prospectus.

3.3.5.5. Aux États-Unis, certaines entreprises commencent à offrir des actions au public par le moyen d'Internet. Il est obligatoire d'élaborer un prospectus destiné à la commission des opérations de bourse, mais ce sont les entreprises elles-mêmes qui fixent le prix des actions, ce qui entraîne une plus grande transparence sur le marché une fois que l'introduction est devenue effective. Jusqu'à présent, il semble que la majorité des actions émises par ce moyen soient allées à des investisseurs qui se trouvent dans une assez étroite proximité géographique de l'entreprise.

3.3.5.6. Une forme nouvelle d'émission qui est passablement plus élaborée et s'adresse aux entreprises de taille moyenne est celle de l'«offre publique à risque», qui est maintenant proposée aux États-Unis, y compris par la voie de l'Internet. Les montants couramment recherchés sont de l'ordre de 5 à 10 millions de dollars. Il est obligatoire d'élaborer un prospectus pour la commission des opérations de bourse et pour l'autorité réglementaire de chacun des États où sont offerts les titres. L'émission peut ensuite faire l'objet, sans restriction aucune, de publicité et elle peut être souscrite par un nombre maximum de cinq investisseurs institutionnels et par un nombre illimité d'investisseurs privés. Les actions ne peuvent pas être négociées pendant une période de dix-huit mois à compter de la date d'émission. Cette forme de financement est d'un accès difficile, peut-être en raison de sa nouveauté. Pour 2 000 entreprises qui s'y sont intéressées, une société d'investissement seulement a accepté de lancer une émission pour quatre entreprises. Néanmoins, il semble s'agir là d'un instrument financier ayant un potentiel.

3.3.5.7. L'un des problèmes auxquels il faut faire face si l'on veut encourager des initiatives semblables en Europe est celui d'une réglementation appropriée et de la prévention de la fraude. Même la commission américaine des opérations de bourse n'est pas encore en mesure de publier un ensemble de règles, ce qui signifie qu'il appartiendra peut-être à la Commission européenne d'être la première instance à faire face à ce problème dans sa totalité, en établissant, il faut l'espérer, le cadre de règles à l'intérieur duquel puisse se développer un marché des actions des PME qui soit significatif, transparent et honnête.

Il y a lieu de reconnaître et de soutenir les efforts positifs déployés par la Commission européenne dans le domaine du commerce électronique. Sur cette base, la Commission européenne et les États membres sont invités à ouvrir des consultations, de préférence en maintenant une liaison avec la commission américaine des opérations de bourse, en vue d'élaborer un cadre réglementaire approprié, qui s'applique aux valeurs offertes aux investisseurs par le moyen de l'Internet.

3.4. *Barrières potentielles à l'échange transfrontalier d'actions sur les marchés financiers européens pour PME*

3.4.1. Points soulevés par la Commission

3.4.1.1. Problèmes liés aux marchés des changes

Il y a lieu de soutenir le point de vue de la Commission selon lequel ces problèmes ne peuvent être résolus que par la mise en circulation de l'euro et par l'impulsion que cela donnera au commerce transfrontalier des valeurs mobilières. Cela dépendra évidemment du nombre d'États membres qui feront partie du premier cercle et ne peut pas être envisagé indépendamment des résultats de l'économie de l'Union européenne.

3.4.1.2. La réglementation du commerce des valeurs au niveau de l'Union européenne

3.4.1.2.1. L'Union européenne possède quelque dix-huit bourses des valeurs et dix-huit organes de réglementation, alors que les États-Unis ont trois bourses des valeurs principales, dites aussi «nationales», toutes hautement efficaces et servant bien les intérêts des investisseurs et des entreprises. Depuis 1996, année où le Congrès a adopté une législation ayant la primauté sur les réglementations des États en ce qui concerne les valeurs négociées sur ces marchés, ces bourses des valeurs relèvent d'un seul organe réglementaire, à savoir la commission américaine des opérations de bourse. Aujourd'hui, la structure réglementaire fragmentée qui existe en Europe, ainsi que les sociétés d'investissement qui opèrent dans cette structure, ne sauraient faire concurrence de manière efficace au modèle américain.

3.4.1.2.2. Actuellement, la législation de l'Union européenne relative aux services financiers autorise la libre circulation des capitaux et prévoit le droit d'établissement. Mais il manque à cela une quelconque interprétation cohérente des règles posées par les organes nationaux de réglementation. Cette situation, ainsi que la manière non cohérente dont ont été exercées au niveau national les options prévues par la législation sur les services financiers, constituent peut-être les problèmes les plus fondamentaux qui se posent encore dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des bourses des valeurs de l'Union européenne. La monnaie unique ne pourra à elle seule apporter de solution à tous ces problèmes, mais elle constitue un pas nécessaire dans cette direction. De fait, la plénitude des avantages liés à la monnaie unique ne se fera pas sentir dans le secteur des services financiers tant que s'appliquera le régime législatif et réglementaire actuel.

3.4.1.2.3. Des problèmes particuliers se posent en termes de dispositions de la directive «prospectus» lorsque des sociétés sollicitent l'admission à un marché des valeurs en dehors de l'État membre du siège social. Cette directive ne prévoit pas la reconnaissance mutuelle automatique d'un prospectus élaboré aux termes des dispositions de l'article 12 en vue d'obtenir l'admission à un marché réglementé, même si le prospectus a été contrôlé par une autorité compétente. Certaines

autorités sont disposées à délivrer un certificat établissant qu'elles ont contrôlé un prospectus, mais d'autres n'y sont pas disposées. De fait, la mosaïque actuelle des dispositifs réglementaires nationaux, qui reflète les façons différentes dont certaines des options prévues dans les articles de la directive ont été transposées en droit interne par les États membres (dans une légalité parfaite), ne facilite pas autant que cela devrait être le cas le cheminement vers une reconnaissance mutuelle au terme de l'article 21, paragraphe 1, de la directive «prospectus».

3.4.1.2.4. Comme il est précisé au paragraphe 3.2.9, de grandes difficultés existent aussi à cause des exigences supplémentaires posées par certaines autorités compétentes en ce qui concerne la traduction du prospectus et la fourniture d'informations supplémentaires spécifiques à cet État membre, informations qui ont trait aux aspects locaux de l'impôt sur le revenu, aux organismes financiers chargés d'assurer le service financier de l'émetteur dans cet État membre, et à la façon dont les avis aux investisseurs doivent être publiés. En pratique, ces exigences font peser une charge presque insupportable sur les émetteurs les plus petits.

3.4.1.2.5. Autoriser la persistance de telles anomalies aurait pour effet de contrecarrer certains désavantages d'une monnaie unique européenne, tout en mettant les marchés européens des capitaux en situation défavorable par rapport à ceux des États-Unis. Les marchés des capitaux, aux États-Unis, ne sont pas seulement efficaces; ils offrent aussi des choix aux entreprises et élargissent les possibilités des investisseurs. La cause fondamentale de cette situation paraît être le climat réglementaire, qui garantit la transparence et encourage la concurrence. Cela a donc pour effet d'accroître la taille des marchés et de réduire les coûts, aussi bien pour les investisseurs que pour les entreprises qui cherchent des capitaux. Même s'il est vrai que l'Union européenne possède maintenant un cadre de base de réglementations applicables aux marchés et aux services financiers, ces réglementations n'en sont pas moins extrêmement complexes et sont complétées par des dispositions nationales spécifiques; leur application est assurée par des instances réglementaires nationales.

Il faut que la Commission européenne et les États membres examinent la question de savoir si le régime législatif et réglementaire actuel encourage l'approfondissement des marchés des capitaux, approfondissement qui constitue maintenant une nécessité essentielle, et qu'ils prennent des mesures appropriées pour modifier ce régime, et en particulier la directive «prospectus». Il n'y aurait pas besoin d'apporter à cette dernière des modifications majeures pour la transformer en un instrument efficace, mais il faudrait que certains États membres renoncent aux options législatives qu'ils peuvent exercer actuellement, et qui ont été conçues à une époque où les marchés financiers étaient d'une nature beaucoup plus nationale qu'ils ne sont maintenant en train de devenir. S'il est peu probable que soit créé dans un avenir prévisible un organe européen de réglementation comparable à la commission américaine des opérations de bourse, des efforts plus importants

n'en sont pas moins nécessaires pour faire en sorte que l'application des règlements à l'échelon national soit plus cohérente que ce n'est le cas actuellement.

3.4.1.3. Différences entre les législations et pratiques nationales

3.4.1.3.1. Fiscalité

S'il est vrai que la Commission a raison d'affirmer que des accords de double imposition existent dans la plupart des cas, il n'en va toutefois pas ainsi de tous les États membres, deux d'entre eux connaissant des lacunes particulières à cet égard. Néanmoins, c'est apparemment le manque d'information concernant les particularités nationales, plutôt que les différences elles-mêmes, qui est source de difficultés.

La Commission pourrait éventuellement envisager de s'attaquer à cette faiblesse soit en éditant un guide complet en la matière, soit en encourageant la publication d'un tel guide.

3.4.1.3.2. Normes comptables

Il y a lieu de souscrire au sentiment de la Commission selon lequel les normes comptables ne constituent pas un problème de première importance, quoique pour les analystes, qui sont à la source, dans une mesure importante, de l'information du public sur les entreprises, il serait utile qu'un plus grand nombre de documents comptables soient élaborés en conformité des normes comptables internationales. Toutefois, c'est aux bourses des valeurs, et non à la Commission européenne, qu'il appartient de traiter ce problème en posant des règles internes à cet effet. Pour qu'un tel système fonctionne efficacement, cependant, certains États membres, comme cela a été convenu au niveau des principes, devront modifier leur législation nationale afin de permettre aux entreprises d'appliquer des normes internationales. Il semblerait que les États membres concernés se soient engagés à procéder à de telles modifications, et ils sont vivement encouragés à le faire dans les meilleurs délais.

3.4.1.3.3. Gouvernement d'entreprise

3.4.1.3.3.1. Un débat à l'échelle de l'Europe sur ce que serait un niveau indispensable de normes de gouvernement d'entreprise semble avoir son utilité, mais l'on se doit d'être sceptique quant à toute solution fondée sur des dispositions juridiques, étant donné notamment la difficulté qu'il y a à créer soit une directive capable de recevoir l'assentiment du Conseil, soit des ensembles de règles de droit interne ayant un minimum de cohérence.

3.4.1.3.3.2. Une première difficulté est celle qu'il y a à définir convenablement le gouvernement d'entreprise. La définition adoptée par le cabinet «Ernst & Young» dans un rapport élaboré pour la Commission, à savoir: toutes les règles de fonctionnement et de contrôle qui régissent l'existence de l'entreprise dans un cadre historique et géographique donné, est une définition extrêmement large. Tenter de traduire cela en législation (en particulier au niveau européen, compte tenu du retard constaté dans certains États membres, même pour ce qui est des notions les plus élémentaires du gouvernement d'entreprise) pourrait se révéler extrêmement complexe. L'un des dangers possibles serait de voir s'instaurer des restrictions inutiles par rapport aux besoins de flexibilité de gestion dans un environnement

économique qui change rapidement, et cela aurait pour effet de handicaper l'Europe encore davantage dans ses tentatives pour concurrencer le reste du monde.

3.4.1.3.3.3. Même les codes de conduite doivent comporter un élément de flexibilité, sous peine de se révéler inutilement lourds pour la petite entreprise. L'une des bourses européennes des valeurs fixe déjà certains principes fondamentaux de gouvernement d'entreprise que doivent respecter et continuer de respecter les sociétés dont les actions sont admises à la cote:

- le conseil d'administration doit comprendre au moins deux membres indépendants (ne peuvent siéger à ce titre: tous les cadres ou employés de la société ou de ses filiales, tout actionnaire détenteur d'une participation effective supérieure à 20 % et toute personne ayant une relation privée susceptible d'affecter son indépendance de jugement);
- il doit exister un comité des rémunérations, se composant entièrement d'administrateurs indépendants et ayant un rôle conforme aux meilleures pratiques internationales quand doivent être définis des régimes de rémunération et d'incitation pour les administrateurs et les cadres;
- il doit être également créé et maintenu un comité d'audit, dont la majorité se compose d'administrateurs indépendants;
- toutes les transactions entre personnes qui ont des liens entre elles doivent être examinées de manière continue, et l'on a recours pour cela à un organe ayant une majorité indépendante, tel que le comité d'audit, qui devrait également examiner les situations où l'apparition de conflits d'intérêt semble possible.

3.4.1.3.3.4. Si les autres marchés boursiers européens fixaient des règles contraignantes du même type, les problèmes de gouvernement d'entreprise en ce qui concerne les sociétés anonymes seraient en grande partie surmontés, au moins pour ce qui concerne le comportement d'ensemble des dirigeants. Il est possible que d'autres problèmes se manifestent à l'avenir. Étant donné que ce sujet est relativement nouveau, il pourrait y avoir avantage à adopter en ce domaine une démarche «pas à pas», consistant à ne chercher à traiter les abus qu'à mesure qu'ils apparaissent, de préférence par des moyens autres que des moyens législatifs.

3.4.1.3.4. Investissement institutionnel

Le moindre niveau de financement disponible pour l'investissement de capital-risque en Europe s'explique par deux raisons fondamentales, à savoir qu'il existe en Europe un nombre moins important de caisses de retraite intégralement constituées, et que, lorsqu'elles existent, certains États membres imposent à ces organismes des contraintes considérables en ce qui concerne les politiques d'investissement. Il y a lieu de croire que la création d'un nombre plus important de ces caisses de

retraite va devenir une nécessité essentielle, compte tenu des problèmes démographiques auxquels l'Europe sera confrontée au cours du siècle prochain, et pour obtenir un maximum de résultats, ces caisses de retraite devront pouvoir obtenir les rendements plus élevés qui résultent d'investissements significatifs en capital-risque. Il convient d'approuver la position de la Commission lorsque celle-ci souligne l'importance de l'investissement institutionnel pour la réussite de ces marchés, et aussi lorsqu'elle souligne la nécessité de faire disparaître les restrictions désuètes et superflues qui sont imposées aux investissements des caisses de retraite.

Il convient que sous réserve de sauvegardes appropriées et strictement contrôlées, les caisses de retraite aient la liberté de concevoir des stratégies d'investissement qui servent au mieux les intérêts des affiliés à ces caisses.

4. Autres points importants à examiner

4.1. La notion restreinte de «marché réglementé»

4.1.1. La notion juridique de «marché réglementé» ne s'applique que pour ce qui concerne les directives sur les services d'investissement et l'adéquation des fonds propres, à l'exclusion des autres directives de l'Union européenne relatives aux services financiers. Cela comporte, en puissance, un certain nombre de conséquences:

- i) Il semblerait que les actions offertes à la négociation puissent effectivement, dans certaines circonstances, entrer dans la catégorie du marché non officiel («marché gris»), même si elles doivent se conformer à des normes de réglementation et de transparence aussi strictes, voire plus strictes, que celles dont une bourse «officielle» impose le respect.
- ii) Si l'on appliquait la classification des «titres du marché gris», il se pourrait que les entreprises de services financiers soient dans l'obligation de leur accorder une pondération nulle lors du calcul des ratios de solvabilité, ce qui aurait pour effet de restreindre l'investissement institutionnel.
- iii) Les entreprises d'investissement exerçant des activités en rapport avec les OPCVM (organismes de placement collectif dans les valeurs mobilières) pourraient, en vertu des dispositions du droit interne faisant suite à la directive 85/611/CEE, se trouver dans l'obligation d'effectuer une analyse approfondie, correspondant au devoir de prudence du marché réglementé concerné avant de réaliser un quelconque investissement en actions circulant sur ce marché.
- iv) La directive 88/627/CEE concernant les informations à publier lors de l'acquisition et de la cession d'une participation importante dans une société cotée en bourse n'est pas d'application. Cela pourrait amener à une situation où il serait possible d'acquérir une participation substantielle dans une société dont les actions s'échangent sur ces marchés, sans que l'acquéreur soit tenu d'informer la société ou le marché concernés.

4.1.2. L'on présume que la Commission a considéré l'appellation de «marché réglementé» comme compor-

tant une garantie de la fiabilité d'un tel marché. Lorsque cela s'ajoute aux règles rigoureuses imposées aux entreprises dont les actions y sont négociées, il est de toute évidence inopportun que s'appliquent, ou que paraissent s'appliquer, aux yeux des pouvoirs réglementaires, des règles plus rigoureuses que celles qui s'appliquent aux «marchés boursiers officiels». La Commission est invitée à examiner comment il serait possible de résoudre cette anomalie.

4.2. L'expérience des États-Unis

4.2.1. S'il est vrai que des différences de grande ampleur existent au plan économique et social entre les États-Unis et l'Union européenne, il est néanmoins apparent que les États-Unis pourraient nous enseigner des leçons susceptibles d'améliorer la situation européenne, en particulier du point de vue financier, et également sur le plan des services de conseil aux entreprises, ce qui aurait pour effet de contribuer à la création d'un nombre encore plus important d'entreprises, et donc d'emplois.

4.2.2. Prendre des initiatives nouvelles ou adapter les structures existantes à la lumière de ces enseignements ne veut pas dire que l'ensemble de l'Europe deviendrait automatiquement une véritable ruche d'activité des entreprises. L'observation de plusieurs régions des États-Unis ne justifie certainement pas une telle conclusion. Il semble que la croissance des industries et des services innovants (tracer la frontière entre les deux devient de plus en plus difficile) se concentre dans des centres d'excellence qui, pour une large part, se situent soit autour des établissements universitaires, soit dans des zones telles que l'ouest de la capitale fédérale, Washington.

4.2.3. Les raisons pour lesquelles les niveaux de création d'entreprises sont élevés aux États-Unis sont en partie culturelles, car l'esprit d'entreprise, le sens de l'indépendance et de la flexibilité sont plus répandus dans la population. Les efforts visant à inculquer aux Européens, par le biais du système d'éducation, davantage d'esprit d'entreprise (efforts que la Commission a apparemment l'intention d'encourager) devront se déployer sur de longues périodes, en l'occurrence au moins une génération.

4.2.4. Les politiques des pouvoirs publics en Europe doivent viser à faciliter la création de nouvelles entreprises et à éviter que le taux de disparition d'entreprises dans les cinq premières années de leur existence soit plus élevé qu'aux États-Unis, et faire en sorte aussi qu'un plus grand nombre d'entreprises aient la possibilité d'atteindre une taille moyenne.

4.2.5. L'objectif qu'il faut poursuivre est de donner aux PME, et notamment à celles qui sont des entreprises nouvelles, l'accès à une assistance. La manière dont est fournie cette assistance, que ce soit par l'intermédiaire d'organismes publics, de contractants, ou de toute autre façon, relève du choix des États membres, de préférence après concertation avec les partenaires sociaux. Toutefois, les États membres devraient faire en sorte de réduire le plus possible «l'effet de déplacement». Cela signifie qu'il convient de ne pas apporter l'assistance sous une forme qui constitue un avantage concurrentiel indu pour le court terme.

5. Analyse des conclusions de la Commission

5.1. Il est impossible de contester les conclusions de la Commission, telles qu'elles sont présentées dans la communication, si ce n'est pour dire que le cheminement vers l'objectif d'une véritable culture boursière des PME en Europe risque d'être un processus long. Mais il le sera d'autant moins qu'existera un engagement nouveau et positif des pouvoirs législatifs et, à l'échelon national, des autorités réglementaires en vue de réduire les obstacles inutiles. Notamment, il est essentiel que l'innovation sur les marchés des valeurs mobilières ne soit pas retardée, voire étouffée, par des problèmes réglementaires. Il faut en tous temps éviter de perdre de vue le fait que l'objectif principal que poursuivent les lois sur les valeurs mobilières et que poursuivent les autorités réglementaires est de:

- réglementer les relations entre le courtier et le client, de sorte que ce dernier ne soit ni traité de manière non équitable, ni exposé au risque de fraude;
- protéger plus généralement les investisseurs contre la fraude et les manipulations du marché.

5.2. Cet objectif n'est donc ni d'essayer de protéger les personnes en question contre les risques du marché, ni de protéger des intérêts nationaux spécifiques de nature commerciale, ce qui se révélera être de plus en plus difficile sur les marchés financiers mondiaux que nous connaissons aujourd'hui.

5.3. Le rôle économique premier des marchés boursiers est de canaliser l'épargne passive vers des investissements productifs. Ce que les entreprises d'investissement ne peuvent pas faire actuellement est assurer le niveau optimal de liquidité sur le marché en raison de l'état d'esprit restrictif dans lequel se trouvent, à l'échelon national, les autorités réglementaires et les pouvoirs législatifs par rapport aux questions d'approbation des prospectus et de définition d'une offre publique et par rapport à la question de savoir ce qui a droit à l'appellation d'«eurodevise» (voir l'article 3, alinéa f) de la directive «prospectus» 89/298/CEE). La Commission devrait veiller à ce que cet article de la directive soit correctement appliqué au niveau national.

5.4. Ce dont l'Europe a besoin pour amener à leur maximum les niveaux de création d'entreprises et de création d'emplois, en s'appuyant, comme c'est le cas aux États-Unis, sur des marchés financiers efficaces, et en maintenant son identité sociale distincte, ce sont les éléments suivants:

- flux plus important d'entreprises saines désireuses d'être introduites en bourse. Cela suppose une augmentation, de façon globale, du nombre d'entreprises; cela suppose aussi que ces entreprises ne souffrent pas de pénurie de capitaux, qu'elles aient

accès à des services de conseils compétents en matière commerciale, que leur progression ne soit pas retardée par des obligations réglementaires superflues, et enfin qu'elles puissent assurer plus facilement la protection juridique de leurs innovations;

- l'incitation à une augmentation du flux des investissements vers l'actionariat à tous les stades de l'évolution de l'entreprise;
- des bourses des valeurs «de démarrage», probablement au niveau régional, à partir desquelles les entreprises puissent évoluer vers des marchés nationaux et européens plus importants lorsqu'elles ont atteint le stade de développement approprié, ainsi que l'utilisation des possibilités offertes par l'Internet; et
- une réforme de la réglementation européenne en matière de valeurs mobilières de manière à favoriser une plus grande transparence et une plus grande concurrence, et à permettre le fonctionnement efficace d'un secteur des services financiers qui soit véritablement à la dimension de l'Europe.

5.5. L'on ne peut nier que, dans chaque cas, certains États membres ont peut-être déjà des mécanismes parfaitement adéquats qui sont en place pour traiter le problème soulevé, bien que, vraisemblablement, des mécanismes supplémentaires soient appelés à être créés suite au Conseil européen extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu en novembre 1997. L'objectif de ces recommandations est d'encourager l'élaboration d'un cadre global qui facilite le développement des PME et la création de nouveaux emplois dans toutes les régions au sein de l'Union européenne, et ce par une action consistant à combler les lacunes qui demeurent encore présentes dans le cadre de soutien. Cela aura des retombées positives sur les niveaux globaux de prospérité économique dans l'Union européenne, vu que la majorité des entreprises est constituée de PME. La forme sous laquelle ces mesures seront introduites dépendra des traditions et des structures propres à chaque État membre.

6. Observations supplémentaires

6.1. Le Comité accueille favorablement les développements de politique publique envisagés dans la communication de la Commission «Le capital-investissement: clé de la création d'emplois dans l'Union européenne»⁽¹⁾. Il prend également acte du fait que la vaste majorité des initiatives suggérées suivent la même approche que le présent avis. Le Comité souscrit aux points de vue exprimés dans cette communication et demande à être consulté sur la poursuite de l'évolution des politiques menées dans ce domaine.

⁽¹⁾ SEC(1998) 522 final.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/23/CEE du Conseil relative aux pneumatiques des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi qu'à leur montage»⁽¹⁾

(98/C 235/05)

Le Conseil a décidé, le 6 janvier 1998, conformément aux dispositions de 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 6 mai 1998 (rapporteur: M. Bagliano).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le projet de directive présenté par la Commission a pour objectif de combler les lacunes dans les mesures adoptées à ce jour afin de lutter contre le bruit dû au trafic routier.

1.2. La directive 70/157/CEE relative au niveau sonore admissible des véhicules à moteur vise en effet à identifier — et, partant, à limiter — les émissions sonores provenant exclusivement de l'échappement et des parties mécaniques des véhicules. À l'époque, il s'agissait effectivement des principales sources de bruit.

1.2.1. Le renforcement des exigences techniques imposé par les modifications apportées successivement à la directive susmentionnée a eu pour conséquence une forte diminution du bruit provenant de ces sources, tout en mettant en évidence le problème du bruit provenant du contact des pneumatiques en mouvement avec le revêtement routier.

1.3. C'est ce qu'a mis en évidence l'article 4 de la dernière modification de la directive 70/157/CEE susmentionnée (directive 92/97/CEE du 19 décembre 1992), dans laquelle le Conseil charge la Commission d'élaborer une proposition visant à limiter le bruit provenant du contact des pneumatiques avec le revêtement routier, tout en conciliant cette nécessité avec les exigences de sécurité. Le présent projet de directive répond à cette demande.

1.3.1. En effet, la présente proposition a pour objet de modifier la directive 92/23/CEE relative aux pneumatiques des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi qu'à leur montage, qui ne concerne cependant pas le bruit. Elle définit tant la méthode de mesure permettant de mesurer le bruit de roulement des pneumatiques que les valeurs limites admises en fonction des différents types de pneumatiques.

2. Considérations générales

2.1. Le champ d'application de ce projet de directive couvre tous les types des pneumatiques montés sur les voitures de tourisme (véhicules de la catégorie M1) ainsi que sur les véhicules utilitaires légers et lourds (véhicules des catégories M2, M3, N1, N2 et N3) et leur remorque.

En sont exclus les véhicules destinés à des usages autres que le transport de personnes ou de marchandises mais qui peuvent occasionnellement emprunter les infrastructures routières (par exemple les tracteurs agricoles).

2.1.1. Compte tenu de l'étendue du champ d'application, la Commission a donc développé une méthode de mesure commune, tout en proposant des valeurs limites admises en fonction de différentes catégories de véhicules. Au sein de chacune de ces catégories, les valeurs limites dépendent:

- pour les voitures de tourisme, de la grosseur nominale des pneumatiques (tenant ainsi compte des limitations dues à des considérations relatives à la tenue de route et à des usages spéciaux);
- pour les véhicules utilitaires, de l'usage spécifique du pneumatique (pneumatique normal, neige ou spécial).

2.1.2. L'objectif était de définir des exigences visant à limiter le bruit de roulement provenant du contact des pneumatiques avec le revêtement routier tout en respectant les mesures de sécurité.

2.1.3. En revanche, les valeurs limites de bruits correspondant à divers revêtements routiers (ou encore à diverses conditions météorologiques) pour un même type de pneumatiques ne rentrent pas dans le cadre de la présente directive. Le Comité rappelle à cet égard que le 12^e «considérant» de la directive 92/97/CEE du 19 décembre 1992 stipule qu'il est nécessaire de poursuivre les études et les recherches pour parvenir à définir des valeurs numériques afin d'établir des critères objectifs pour la conformité des routes.

3. Calendrier

3.1. Le projet de directive prévoit la mise en application de ces exigences au 1^{er} octobre 2001, tant pour les nouveaux types de pneumatiques lancés sur le marché que pour les nouveaux véhicules à moteur, qui devront être équipés exclusivement de pneumatiques conformes à ces exigences.

3.2. A partir du 1^{er} octobre 2005, tous les pneumatiques lancés sur le marché devront respecter les exigences du projet de directive.

⁽¹⁾ JO C 30 du 28.1.1998, p. 8.

3.3. Les exigences du projet de directive ne s'appliquent pas:

- aux pneumatiques destinés à être montés sur des véhicules immatriculés pour la première fois avant le 1^{er} octobre 1980,
- aux pneumatiques de secours à usage temporaire, aux pneumatiques de catégories de vitesse inférieure à 80 km/h ou ayant un diamètre nominal de la jante inférieur ou égal à 254 mm.

4. Observations

4.1. La méthode de mesure prévoit que le bruit de roulement du pneumatique sera vérifié à une vitesse normale de 80 km/h, le conducteur ayant éteint le moteur et mis la commande de la boîte de vitesse au point mort, et sur un revêtement routier normalisé.

4.1.1. Les mesures qui seront adoptées pour garantir le respect de ces exigences auront ainsi un effet optimal dans la lutte contre le bruit provenant du trafic routier dans les zones extra-urbaines et dans des conditions de trafic fluide.

4.1.2. En revanche, il n'est procédé à aucune vérification du bruit causé par les pneumatiques en accélération ou en freinage, situation plus fréquente dans le cas d'un trafic urbain ou dense. Par ailleurs, le Comité reconnaît qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de procédure d'essai renforcée à même de couvrir cette problématique qui n'en demeure pas moins importante.

4.2. Certaines solutions techniques exigées afin de garantir les prestations des pneumatiques destinés à un usage particulier, notamment ceux destinés à la conduite sur route enneigée ou sur chemin de terre, justifient l'adoption de valeurs limites en matière de bruit supérieures à celles fixées dans le projet de directive.

4.2.1. Ces limites différenciées sont également justifiées pour les pneumatiques (des voitures) dont les caractéristiques doivent être compatibles avec les prestations des véhicules sur lesquels ils sont montés afin de garantir la sécurité de conduite maximale. Le Comité approuve cette mesure.

4.3. Les valeurs limites de bruit proposées sont équilibrées dans la mesure où, même si elles exigent un effort considérable de la part de l'industrie des pneumatiques, elles sont industriellement réalisables dans les délais prévus.

4.3.1. Ces «valeurs limites» répondent par ailleurs aux attentes de ceux qui escomptent des interventions visant à réduire le bruit provenant du trafic routier, et

contribueront aux améliorations déjà apportées par l'industrie automobile dans ce domaine.

4.4. Les dates d'entrée en vigueur des exigences prévues dans ce projet de directive sont cohérentes avec les délais nécessaires à l'industrie des pneumatiques pour s'y conformer.

4.4.1. Le Conseil devra toutefois vérifier auprès de l'industrie concernée la disponibilité des différents types de pneumatiques déjà conformes à ces exigences pour tous les modèles de véhicules qui seront produits en 2001, date à laquelle seuls pourront être montés les pneumatiques respectant les limites fixées dans ce projet de directive.

4.4.2. Le Comité juge réaliste un report d'au moins deux ans (c'est-à-dire en 2003) pour les nouvelles immatriculations de véhicules (modèles anciens), le délai restant fixé à 2001 uniquement pour les nouvelles réceptions (nouveaux modèles).

4.5. La proposition de la Commission comporte une déclaration importante affirmant que ces exigences constituent un premier pas dans la lutte contre le bruit provoqué par le contact des pneumatiques en mouvement avec le revêtement routier, et qu'elles devront être revues ultérieurement, à la lumière de leur effet tant sur le marché que sur l'environnement.

4.5.1. Cette déclaration faite dans l'«exposé des motifs» devrait cependant être reprise dans le projet de directive même comme 6^e «considérant»:

«Considérant que les exigences visant à réduire le bruit provenant du contact des pneumatiques en mouvement avec le revêtement routier constituent un premier pas dans la lutte contre le bruit, et qu'elles devront être revues ultérieurement, à la lumière de leur effet tant sur le marché que sur l'environnement et compte tenu de l'importance sans cesse croissante que les différents types de revêtements routiers acquerront en tant que sources de bruit.»

Cette proposition fait référence, en l'intégrant, au 12^e «considérant» de la directive 92/97/CEE mentionnée au paragraphe 2.1.3.

5. Conclusions

Le Comité approuve l'objectif de la directive et recommande en particulier de:

- tenir compte de l'observation formulée au paragraphe 4.4;
- mettre davantage l'accent, dans un nouveau «considérant», sur la nécessité de réexaminer l'efficacité des mesures adoptées.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

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 au rapprochement des régimes juridiques de protection des inventions par le modèle d'utilité»⁽¹⁾

(98/C 235/06)

Le 13 janvier 1998, le Conseil, conformément à l'article 100 A du traité instituant la Communauté européenne, a décidé 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 6 mai 1998 (rapporteur: M. Ataíde Ferreira).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 102 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions le présent avis.

1. Observations préalables

1.1. Le présent avis porte sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des régimes juridiques de protection des inventions par le modèle d'utilité, présentée par la Commission⁽²⁾.

1.2. Cette proposition a été présentée à la suite du Livre vert «La protection par le modèle d'utilité dans le marché intérieur»⁽³⁾, et après l'avis adopté par le Comité sur ledit Livre vert⁽⁴⁾.

1.3. Il s'agit donc d'un processus législatif particulièrement pondéré, faisant intervenir les différents organes compétents, ainsi que diverses organisations concernées.

1.4. Le Comité souligne d'ores et déjà l'importance du modèle d'utilité pour l'innovation technique et industrielle, et en particulier, pour les PME, et partant, pour le développement de l'Union.

2. La proposition de la Commission — Observations générales

2.1. La proposition de la Commission se fonde d'une part sur certains principes généraux, et d'autre part sur l'analyse de la situation en matière de protection par des modèles d'utilité qu'elle a réalisée sur base d'une enquête dans certains États membres.

2.2. Le premier principe général tient au fait que dans ce domaine, «il est dans la nature de la protection de la propriété intellectuelle accordée par les États membres de pouvoir être utilisée de manière à entraver la réalisation de la libre circulation des marchandises»⁽⁵⁾ et trouve écho dans les alinéas f) et h) de l'article 3

du traité, qui ouvrent la voie au rapprochement des législations recherché.

2.3. C'est pour cette raison que, en termes de droit communautaire, la Commission prend pour base, à juste titre, de la proposition à l'examen l'article 100 A du traité.

2.4. La Commission mentionne également la nécessité de «rendre plus transparente la libre circulation des marchandises résultant de petites inventions techniques au sein de la Communauté et d'éviter les distorsions de concurrence auxquelles donnent lieu les dispositions relevant de législations nationales différentes ou inexistantes»⁽⁵⁾ ainsi que d'améliorer «l'environnement juridique des entreprises de la Communauté engagées dans un processus d'innovation et d'adaptation constante et renforcer ainsi leur compétitivité sur le marché mondial grâce à la protection de leurs inventions par le modèle d'utilité, qui constitue un dispositif particulièrement bien adapté aux besoins des PME»⁽⁵⁾.

2.5. La Commission conclut, sur base de l'enquête réalisée et mentionnée au paragraphe 2.1 du présent avis que: «il existe un réel besoin de protection des inventions par le modèle d'utilité dans la Communauté (...) la protection par le brevet n'étant pas adaptée à certains types d'inventions, telles que les petites inventions techniques»⁽⁶⁾.

2.6. Le Comité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les études et enquêtes menées à bien par la Commission et maintient ses réserves concernant ces études et enquêtes, qu'il estime ne pas être «aussi parfaitement fiables que ses auteurs ne le laissent entendre»⁽⁷⁾.

2.7. Pour ce qui est du principe essentiel sur lequel repose le processus législatif à l'examen — en synthèse, l'absolue nécessité de consacrer des règles visant à protéger la priorité industrielle par des systèmes autres que le brevet — le Comité réitère l'opinion exprimée dans son avis précédent, à savoir que «l'enseignement

⁽¹⁾ JO C 36 du 3.2.1998, p. 13.

⁽²⁾ COM(97) 691 final, JO C 36 du 3.2.1998.

⁽³⁾ COM(95) 370 final.

⁽⁴⁾ JO C 174 du 17.6.1996.

⁽⁵⁾ COM(97) 691 final, JO C 36 du 3.2.1998, p. 3, paragraphe 3.

⁽⁶⁾ COM(97) 691 final, JO C 36 du 3.2.1998, p. 4, paragraphe 6.

⁽⁷⁾ JO C 174 du 17.6.1996, paragraphe 5.5.

qu'il faut peut-être tirer de l'existence de ces brevets nationaux "de courte durée" est que l'exigence prioritaire en Europe est de rendre la protection par les brevets plus efficace (plus rapide et moins coûteuse), plutôt que de créer une protection complémentaire (modèle d'utilité) au niveau communautaire⁽¹⁾. À cet égard, le Comité souligne l'effort réalisé par la Commission en vue d'analyser la situation concernant la protection par brevet⁽²⁾. Il y a lieu également d'observer que la Commission est en train d'élaborer une communication sur le brevet communautaire.

2.8. Le Comité rappelle, une fois de plus, que la question de la nécessité d'un système de protection des innovations techniques, complémentaire de celui des brevets d'invention, doit s'inscrire dans la stratégie des politiques de recherche et développement technologique de l'Union européenne.

2.8.1. À cet égard, il importe donc de tirer des conclusions des expériences des grands concurrents de l'Union, qui ont pris en la matière une avance considérable.

2.8.1.1. De ce point de vue, l'examen de l'expérience nord-américaine, toujours sans système de modèle d'utilité, plaide plutôt en faveur de «la nécessité de chercher à rendre plus efficace le système des brevets en atténuant les inconvénients connus de ces derniers, à savoir, notamment, leur trop long délai d'examen et d'attribution ainsi que leur coût»⁽³⁾.

2.8.1.2. Par ailleurs, l'expérience japonaise illustre, comme l'a déjà relevé le Comité, que le dispositif à l'examen devrait toujours être lié au caractère tridimensionnel de l'invention et octroyer une durée de protection nettement inférieure à celle du brevet (six ans, au lieu de vingt).

2.9. Le Comité attire l'attention sur le fait que les initiatives visant à rapprocher les législations dans ce domaine devraient toujours être justifiées en soi, et non du fait des lacunes et contradictions du système des brevets, qui devront être corrigées et éliminées par ailleurs, comme semble en avoir l'intention la Commission au vu du Livre vert sur le brevet européen.

2.10. Figurent parmi les arguments valides en soi ceux liés à la protection de la propriété intellectuelle, à la protection légale contre la contrefaçon et, indirectement, au renforcement de l'innovation et du développement au niveau communautaire, compte tenu surtout de la situation internationale, qui met en évidence l'existence

de cycles de production et de vie des inventions de plus en plus courts.

2.11. Le Comité souligne également que toute proposition d'harmonisation de ce système devra être liée à l'harmonisation des délais et procédures, sous peine que l'harmonisation opérée à un niveau plus substantiel se révèle inefficace.

3. La proposition de la Commission — L'option législative adoptée par la proposition

3.1. Dans le Livre vert⁽⁴⁾, la Commission avait énuméré les différentes possibilités d'intervention dans ce domaine, au nombre de quatre:

3.1.1. le rapprochement des régimes de protection nationaux existants et l'instauration d'un système de protection dans les pays qui n'en disposent pas;

3.1.2. une fois ce rapprochement réalisé, la reconnaissance réciproque, par les États membres, des protections nationales;

3.1.3. la création, par un règlement, d'un système de protection communautaire de niveau plus élevé que les systèmes de protection nationaux;

3.1.4. la combinaison des diverses possibilités, et notamment l'harmonisation des droits de protection nationaux par une directive et la création d'un système de protection uniforme par un règlement.

3.2. Le Comité constate que l'initiative de la Commission à l'examen se limite au premier de ces objectifs (paragraphe 3.1.1), cette dernière ayant conclu que «l'harmonisation permettra la coexistence de régimes nationaux de protection par le modèle d'utilité équivalents» et que «le demandeur d'un modèle d'utilité sera assuré de trouver un droit de protection équivalent dans les autres États membres, et ne se heurtera plus à une série de réglementations différentes»⁽⁵⁾. Le Comité souligne à cet égard que les demandeurs devront formuler une demande distincte pour chaque pays dans lequel ils souhaitent voir leur invention protégée en tant que modèle d'utilité.

3.3. Le Comité estime que l'objectif recherché ne pourra être atteint sans renforcer parallèlement un système de reconnaissance mutuelle de la protection nationale par les États membres. Le Comité juge essentiel que le projet d'harmonisation des législations nationales prévoie, «lors d'une éventuelle phase ultérieure à une harmonisation effective, une phase de reconnaissance mutuelle des législations nationales»⁽⁶⁾.

(1) JO C 174 du 17.6.1996, paragraphe 5.3.3.

(2) COM(97) 314 final — «Livre vert sur le brevet communautaire et le système des brevets en Europe» et l'avis du CES 282/98 du 25 février 1998 y afférent — JO C 129 du 27.4.1998.

(3) JO C 174 du 17.6.1996, p. 5, paragraphe 2.8.

(4) COM(95) 370 final, p. VI et suivantes.

(5) COM(97) 691 final, JO C 36 du 3.2.1998, paragraphe 10.

(6) JO C 174 du 17.6.1996, paragraphe 6.11.

3.4. Le Comité estime par ailleurs que dans le cadre de la réflexion générale, il y aura lieu de renforcer deux idées de base déjà évoquées dans son avis antérieur sur ce sujet.

3.4.1. Premièrement, «certains systèmes nationaux, que le Livre vert regroupe sous l'étiquette de "modèle d'utilité", ne sont rien d'autre en réalité que des systèmes de brevets "sans examen" (de la nouveauté et de l'activité inventive), et donc en substance des brevets "à enregistrement" (et non à examen préalable sur le fond), éventuellement d'une durée plus courte que les brevets normaux (c'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas et de la France)»⁽¹⁾, tout en maintenant des critères d'éligibilité des inventions très proches de ceux exigés pour la protection par brevet.

3.4.1.1. Le Comité souhaite à cet égard rappeler que les modèles d'utilité devront se distinguer en tant que système autonome, à l'intérieur d'un cadre global de protection de la propriété industrielle, et ne devraient pas être conçus comme une non comme soupape de sécurité visant à pallier les éventuelles lacunes (en termes de coûts et de délais) du système des brevets.

3.4.2. Deuxièmement, le Comité souligne que les objectifs de proposition législative à l'examen — dynamiser le marché intérieur et corriger les distorsions de concurrence — ne seront pas atteints par le biais de mesures de ce type, étant donné que ces objectifs dépendent d'harmonisations législatives plus profondes et, surtout plus vastes.

3.4.3. C'est pourquoi le Comité entend souligner qu'il est essentiel que toute mesure prise dans ce contexte tienne compte d'exigences essentielles à divers niveaux:

3.4.3.1. au niveau de la portée de la protection, les modèles d'utilité devront être considérés comme une procédure plus adaptée pour protéger les inventions les plus simples;

3.4.3.2. au niveau de la procédure, la protection par les modèles d'utilité devra être obtenue rapidement et à moindre coût, étant donné que le niveau de protection juridique qu'elle confère n'est pas compatible avec des processus lents et coûteux;

3.4.3.3. au niveau de la sécurité juridique, la portée de la protection devra être claire, tant vis-à-vis des contrefacteurs que des tiers de bonne foi.

4. La proposition de la Commission — Observations particulières

4.1. Article 1^{er}

La Commission commence par définir le modèle d'utilité en tant que «droit enregistré qui confère une protection

exclusive pour les inventions techniques»⁽²⁾, énumérant ensuite les dénominations sous lesquelles est reconnue cette réalité dans les différents États membres.

4.1.1. Le Comité attire l'attention sur le fait que cette notion apparemment unique recouvre des réalités très diverses qui, selon la Commission elle-même, sont à classer en trois groupes distincts, ce qui constitue en soi une preuve de la nécessité d'une définition complète et claire des règles en jeu. Dans cette mesure, l'éventail des réalités mentionnées à l'article 1^{er} devrait seulement figurer en tant qu'annexe interprétative, puisqu'il vise précisément à clarifier les règles intérieures qui devront être harmonisées et non à fournir une définition du dispositif en question.

4.1.2. En outre, le Comité souligne la portée restreinte de la définition proposée et recommande donc, si la formulation actuelle de l'article 1^{er} est conservée, d'y inclure directement les notions d'«activité inventive» et d'«application industrielle», qui sont les véritables notions importantes dans la pratique, comme la Commission le reconnaît du reste à l'article 3.

4.2. Article 4

Le Comité estime que la rédaction de l'alinéa d) de l'article 4 proposée est trop large et il considère donc que, dans la ligne de la réglementation adoptée à propos du brevet européen, l'exception devrait se limiter aux programmes d'ordinateur en tant que tels.

4.3. Article 5

Concernant l'exigence de «nouveauté», le Comité prend acte de l'effort fait par la Commission pour adapter le concept à la notion d'état de la technique (nouveauté absolue) et pour rendre cette notion opérationnelle, par des concepts clairs et précis.

4.4. Article 6

Concernant l'exigence d'une «activité inventive», elle-même liée à l'état de la technique, le Comité constate qu'une «efficacité particulière» et un «avantage pratique ou industriel» sont des critères exigés pour l'attribution du modèle d'utilité. Il est donc contraint de souligner qu'il s'agit essentiellement dans ce domaine de protéger des inventions destinées à des applications pratiques importantes, notamment dans les domaines de la construction mécanique, de l'industrie électrique, de la mécanique de précision, de l'optique et de la construction automobile. La Commission devra veiller à définir ce

⁽¹⁾ JO C 174 du 17.6.1996, paragraphe 5.3.1.

⁽²⁾ COM(97) 691 final, JO C 36 du 3.2.1998, p. 3, paragraphe 1.

critère de manière à garantir au mieux la sécurité juridique tant pour le demandeur que pour les tiers intéressés.

4.4.1. Le Comité fait observer par conséquent que la protection des modèles d'utilité doit être liée au respect de trois exigences essentielles:

4.4.1.1. la nouveauté, au sens de la nouveauté absolue, par rapport à l'état de la technique;

4.4.1.2. l'application industrielle, au sens le plus large;

4.4.1.3. l'activité inventive, du double point de vue de l'efficacité particulière (facilité d'application ou d'utilisation) et de l'avantage pratique et industriel.

4.5. Article 8

Le Comité estime que la formulation proposée ne tient pas suffisamment compte de la nécessité de réglementer le paiement des taxes de prorogation des modèles d'utilité, prévues à l'article 19.

4.6. Article 10

Le Comité considère essentiel que, outre l'indication de l'origine de l'acquisition du droit au modèle d'utilité, il soit également obligatoire d'indiquer pour combien de temps cette acquisition est valide, si elle est temporaire.

4.7. Article 12

Le Comité souligne le bien-fondé d'imposer aux demandeurs une précision particulière dans la description de l'invention, étant donné que c'est cette description qui permettra à un homme du métier (connaissant l'état de la technique) de vérifier, le cas échéant, l'application pratique de cette invention (voir article 24).

4.8. Article 13

Concernant le nombre de revendications, le Comité souligne que l'occasion n'a pas été saisie de procéder à une «limitation du nombre de revendications»⁽¹⁾, jugée opportune par la Commission elle-même. Par ailleurs, le Comité estime que la Commission devra clarifier si les États membres auront ou non la faculté de limiter le nombre de revendications autorisées par demandeur, ou si, au contraire, la seule manière de préciser le concept vague utilisé à l'article 13 — «strictement nécessaire, compte tenu de la nature de l'invention» — est par le biais de l'opposition de tiers à des «revendications excessives».

⁽¹⁾ COM(95) 370 final, p. 80, paragraphe 4.

4.9. Article 16

Le Comité considère que, bien que le rapport de recherche soit conçu comme une faculté des demandeurs de modèles d'utilité, il y a lieu de clarifier les circonstances dans lesquelles le déposant pourra demander un rapport de recherche. En effet, il faudra éviter d'examiner la possibilité que ces rapports puissent être utilisés essentiellement par les requérants dotés d'un plus grand pouvoir économique. Par ailleurs, pour que le système puisse fonctionner, cette procédure devrait rester exceptionnelle.

4.9.1. En outre, le Comité souhaite renforcer l'idée selon laquelle les États membres devront prévoir dans leur législation nationale que l'élaboration d'un rapport de recherche est obligatoire en cas d'action en justice destinée à faire valoir les droits conférés par le modèle d'utilité, ce qui justifie que ce rapport de recherche puisse être considéré comme obligatoire, et non comme facultatif.

4.10. Articles 17 et 18

Le Comité est d'avis que les questions liées aux droits de priorité et de priorité interne, parce qu'elles portent sur les effets de la demande et non sur la demande elle-même, devraient figurer dans un nouveau chapitre, et non dans ceux relatifs à la demande et aux effets du modèle.

4.10.1. De fait, il s'agit là d'un des effets les plus importants de la proposition de directive, en ce qu'il confère au demandeur d'un modèle d'utilité un droit de priorité pour effectuer le dépôt d'une demande de modèle d'utilité concernant la même invention dans un ou plusieurs États membres.

4.11. Article 19

La durée de la protection proposée semble excessive par rapport aux données fournies par la Commission quant au cycle de vie des inventions, notamment lorsque cette durée est considérée indépendamment de l'exploitation économique de l'invention, même si l'harmonisation peut entraîner une réduction de la durée de la protection dans certains États membres.

4.11.1. Cet aspect pourrait s'avérer particulièrement préoccupant si l'on considère que le demandeur pourra obtenir facilement deux prorogations successives de deux ans, soit une durée totale de 10 ans maximum. À cet égard, le Comité souligne qu'il faudra envisager de rendre obligatoire pour les États membres l'augmentation des taxes de renouvellement à partir de six ans.

4.12. Article 20

Concernant les droits exclusifs accordés, leur portée semble appropriée, ainsi que les exceptions légales qui s'y rapportent, étant bien entendu que la faculté des

États membres d'instaurer des exceptions supplémentaires peut, dans une certaine mesure, être contraire aux fins de la proposition de directive.

4.13. Article 21

Tant pour ce qui est de l'épuisement communautaire que du non-épuisement international des droits, les principes proposés ne soulèvent aucune observation, étant en accord avec la jurisprudence communautaire en la matière.

4.14. Article 22

Le Comité estime que la Commission devrait rendre obligatoire la possibilité conférée aux États membres de considérer sans effet un modèle d'utilité lorsqu'un brevet d'invention a été délivré pour la même invention.

4.14.1. En effet, ce n'est qu'ainsi que serait assurée une véritable harmonisation, étant donné que les conséquences de cette option législative ne se limitent pas au niveau de la double action de protection (voir règles relatives à la priorité, par exemple).

4.14.2. En outre, il semble approprié de «forcer» le demandeur à ne conserver que la protection par brevet, étant donné que les coûts supérieurs qui y sont associés seront compensés par les caractéristiques de ce type de protection, notamment en termes de sécurité juridique.

4.15. Article 23

Le Comité estime que l'éventail des causes d'extinction des modèles d'utilité devrait être élargi, dans la ligne de ce qui a été exposé au paragraphe précédent, de manière à inclure l'extinction du fait de l'obtention d'un brevet pour la même invention, pour les raisons susmentionnées. Par ailleurs, il juge que le non-paiement des taxes ne devrait pas être considéré comme une cause d'extinction, mais simplement comme un non-respect des conditions préalables à l'attribution. Cela étant, le Comité recommande d'inclure parmi les taxes mentionnées à l'article 8, 2^e paragraphe, les taxes de prorogation.

4.16. Article 24

Le Comité, bien que favorable aux principes exposés, recommande à la Commission de modifier la rédaction de cet article, notamment en ce qui concerne les alinéas qui distinguent les motifs sur lesquels sont fondées les demandes d'annulation des modèles d'utilité.

4.17. Article 25

Concernant les dates de transposition de la directive proposée, le Comité se voit contraint de souligner que toute transposition devra dépendre de l'harmonisation à mettre en œuvre au niveau de la protection par brevet, cette dernière étant, bien évidemment, la pierre de touche en la matière.

5. Conclusions

5.1. Les modèles d'utilité sont un instrument adapté à la protection de la propriété intellectuelle et contribuent à ce titre au développement de l'Union européenne, en ce qu'ils favorisent l'investissement dans la recherche et le développement.

5.2. La coexistence de divers systèmes nationaux de protection industrielle par modèles d'utilité peut entraver la libre circulation des marchandises et occasionner des distorsions de la concurrence.

5.3. Les modèles d'utilité sont le mécanisme idéal de protection des inventions non brevetables, et constituent à cet égard un instrument juridique particulièrement adapté aux PME.

5.4. L'initiative de la Commission s'avère adéquate pour réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés, des améliorations techniques pouvant encore être apportées, comme signalé dans le présent avis.

5.5. En outre, l'initiative à l'examen devra être considérée conjointement avec celles visant à réglementer la protection par brevet, étant donné les points de rencontre entre les deux systèmes.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil régissant le traitement fiscal des véhicules à moteur de tourisme transférés définitivement dans un autre État membre dans le cadre d'un transfert de résidence ou utilisés temporairement dans un État membre autre que celui où ils sont immatriculés»⁽¹⁾

(98/C 235/07)

Le 6 mars 1998, le Conseil, conformément à l'article 99 du Traité, a décidé 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 l'élaboration des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mai 1998 (rapporteur: M. Kubenz).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 111 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive à l'examen doit remplacer la directive 83/182/CEE⁽²⁾, relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport et la directive 83/183/CEE⁽³⁾, relative aux franchises fiscales applicables aux importations définitives de biens personnels des particuliers en provenance d'un État membre, telle que modifiée par la directive 83/604/CEE⁽⁴⁾.

1.2. La proposition de directive a pour objectif de consolider et de mettre à jour les directives existantes. Elle vise également à résoudre les problèmes soulevés par l'application de ces deux directives et à adapter ces dernières aux exigences du marché intérieur et aux attentes en matière de liberté de circulation.

1.3. La proposition prévoit que les États membres n'appliquent pas de taxe d'immatriculation ou de taxes similaires aux véhicules introduits sur leur territoire dans le cas d'un transfert de résidence. Dans le cas d'un déplacement temporaire, la proposition accorde le droit aux particuliers d'utiliser un véhicule pendant une période de six mois au cours d'une quelconque période de douze mois.

Elle prévoit entre autres:

- une plus grande liberté d'utiliser une voiture de location dans un État membre autre que celui où elle est immatriculée. Il est prévu d'autoriser une seconde mise en location d'un véhicule de location, qui se

trouve dans l'État membre concerné à la suite de l'échéance d'un contrat de location dans cet État membre;

- le droit pour les membres de la famille du propriétaire d'utiliser le véhicule dans un État membre autre que celui où elle est immatriculée. Le même droit est accordé aux personnes non-membres de la famille à condition que le propriétaire se trouve également à bord du véhicule;
- une plus grande souplesse concernant le droit des personnes qui travaillent dans un État membre autre que celui où elles résident; celles-ci auraient le droit d'utiliser leur véhicule dans l'État membre où elles travaillent pendant une période de neuf mois sur une quelconque période de douze mois;
- que l'État membre n'applique pas de taxes lorsque, pendant la période d'utilisation temporaire autorisée, un véhicule est endommagé et que le coût de la réparation est supérieur à la valeur du véhicule;
- l'abrogation du régime fiscal des véhicules transférés d'un État membre à un autre à la suite d'un mariage ou d'une succession;
- la consultation entre autorités nationales en cas de litiges concernant le lieu de résidence présumé d'une personne.

2. Observations générales

2.1. Les modifications envisagées tiennent compte du fait que les obstacles à la libre circulation entre les États membres des véhicules privés sont à ranger parmi les questions les plus sensibles pour les particuliers résidant dans l'Union européenne. Ces obstacles, qu'ils soient de nature fiscale ou autres, entravent en effet la libre circulation des personnes, vu le grand nombre de cas dans lesquels la voiture est le moyen de transport préféré.

⁽¹⁾ JO C 108 du 7.4.1998, p. 75.

⁽²⁾ JO L 105 du 23.4.1983, p. 59 (avis du Comité économique et social: JO C 131 du 12.6.1976, p. 50).

⁽³⁾ JO L 105 du 23.4.1983, p. 54 (avis du Comité économique et social: JO C 131 du 12.6.1976, p. 49).

⁽⁴⁾ JO L 348 du 29.11.1989, p. 28 (avis du Comité économique et social: JO C 180 du 8.7.1987, p. 13).

2.2. Le Comité se félicite de la proposition de directive.

2.3. En outre, le Comité est conscient du fait que les États membres qui prélèvent des taxes d'immatriculation courent le risque d'une perte de revenus. Il semble toutefois que le montant de ces pertes, compte tenu du faible nombre de cas, ne soit pas excessivement élevé. Les États membres concernés pourraient compenser le manque à gagner en augmentant, par exemple, la taxe sur les produits pétroliers (voir tableau en annexe).

2.4. Le Comité espère que la nouvelle directive permettra aux citoyens européens de mieux faire valoir leurs droits et empêchera le détournement des avantages fiscaux.

3. Observations particulières

3.1. *Concernant l'article 2, «Définitions»*

3.1.1. Une définition de la famille figure à l'article 2, alinéa (f). Le Comité attire l'attention sur le fait que, dans certains États membres, la notion de famille est définie de manière plus large et englobe d'autres formes de vie en commun⁽¹⁾.

3.2. *Concernant l'article 4, «Conditions auxquelles les taxes ne sont pas exigibles à la suite d'un transfert de résidence»*

3.2.1. Concernant l'emploi, à l'article 4, paragraphe premier, alinéa (b), de l'expression «a eu l'usage du véhicule»: cette expression est ambiguë, car la date du début de l'«usage» du véhicule est pratiquement toujours impossible à prouver. Il serait plus clair de prendre comme critère la date de l'immatriculation au nom de la personne qui transfère sa résidence.

3.2.2. Le cas des véhicules immatriculés au nom d'une personne parente de la personne qui change de résidence, mais qui ne change elle-même de résidence, pose un problème particulier.

3.2.3. L'article 4, paragraphe premier, alinéa (c), prévoit que le véhicule à moteur est introduit sur le territoire de l'État membre dans lequel la personne transfère sa résidence au plus tard douze mois après le transfert.

3.2.4. Le Comité estime que ce passage n'est pas pertinent. Il jugerait plus opportun de limiter dans le temps le délai de revente et de régler le nombre maximum de véhicules par famille.

3.3. *Concernant l'article 5, «Conditions générales auxquelles les taxes ne sont pas exigibles lorsqu'un véhicule est utilisé temporairement dans un État membre autre que celui de l'immatriculation»*

3.3.1. De l'avis du Comité, l'article 5, paragraphe 2, appartient, d'un point de vue thématique, à l'article 7.

Une limitation de durée ne serait alors plus nécessaire, dans la mesure où elle n'est pas prévue à l'article 7.

3.3.2. Il convient toutefois de se demander de quelle manière il serait possible, dans le cas d'une période de neuf mois (ou davantage), d'apporter un justificatif ou d'exercer un contrôle, aucun contrôle ni justificatif n'étant exigé lors du franchissement des frontières intérieures.

3.4. *Concernant l'article 6, «Cas particuliers d'usage privé dans lesquels l'imposition n'est pas autorisée»*

3.4.1. Le Comité préconise de prolonger les délais prévus à l'article 6, alinéa (d), pour les entreprises de location de voitures.

3.4.2. Le Comité propose de reformuler l'article 6, alinéa (d), comme suit:

«Un véhicule de tourisme utilisé par une personne résidant dans un État membre de l'utilisation temporaire, à condition que la personne qui a introduit le véhicule sur le territoire de l'État membre de l'utilisation temporaire se trouve également à bord du véhicule.»

3.4.3. Le Comité préconise l'établissement d'une forme contraignante permettant de représenter la situation décrite à l'article 6, alinéa (f), et qui soit mutuellement reconnue par les États membres⁽²⁾.

3.5. *Concernant l'article 7, «Cas d'usage professionnel dans lesquels l'imposition n'est pas autorisée»*

3.5.1. Comme dans le cas de l'article 6, alinéa (f), le Comité préconise ici l'établissement d'une forme contraignante.

3.6. *Concernant l'article 8, «Dispositions relatives aux dommages irréparables causés aux véhicules»*

3.6.1. Le Comité attire l'attention sur le fait que le prix du marché, précisément dans le cas des véhicules d'occasion ayant dépassé un certain âge, est difficile à déterminer.

3.7. *Concernant l'article 9, «Usage permanent dans un État membre autre que celui de la résidence normale»*

3.7.1. Le Comité invite la Commission à mettre un terme à l'interdiction d'utilisation prévue à l'article 9, paragraphe 3.

⁽¹⁾ Le cas des enfants adoptifs ou placés sous tutelle pourrait aussi poser un problème particulier.

⁽²⁾ Certains États membres exigent de remplir un questionnaire détaillé même pour les transactions de véhicules à court terme.

3.8. *Concernant l'article 12, «Règlement des litiges»*

3.8.1. L'article 12, paragraphe 3, prévoit, en cas de litige entre États membres, que la Commission dispose d'un droit de décision. Selon le Comité, cette fonction serait plutôt du ressort de la Cour de justice.

4. **Conclusions et résumé**

4.1. La réalisation du marché intérieur suppose la libre circulation des personnes et des marchandises, et

dans ce cas précis des voitures automobiles particulières. Dans le même temps, certains États membres prélèvent des taxes d'immatriculation sur les voitures particulières à des fins fiscales et politiques.

4.2. De l'avis du Comité, la proposition de directive à l'examen et les observations formulées par le Comité vont dans le sens d'un renforcement des droits du citoyen, plus particulièrement lorsque ce dernier transfère sa résidence d'un État membre à un autre, tout en sauvegardant l'intérêt légitime des États membres à prélever des taxes.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

Recettes provenant des taxes sur les véhicules pour l'année 1994

A. En pourcentage du PIB

	Taxe d'immatriculation	Taxe de mise en circulation	Taxe sur l'essence	Taxe sur le gazole	Taxe sur les assurances	Péages	Total
Autriche	0,07	0,20	1,03	0,43	0,34	0,45	2,52
Belgique	0,14	0,42	0,88	0,65	0,12	0,00	2,21
Danemark	1,43	0,46	0,66	0,31	0,10	0,02	2,99
Finlande	0,40	0,29	1,24	0,47	0,13	0,00	2,54
France	0,10	0,22	1,04	0,73	0,33	0,00	2,42
Allemagne	0,00	0,43	1,18	0,55	0,17	0,00	2,33
Grèce	0,52	0,14	1,74	0,77	0,00	0,00	3,17
Irlande	0,78	0,67	1,09	0,68	0,00	0,00	3,22
Italie	0,05	0,08	1,34	0,69	0,00	0,33	2,48
Luxembourg	0,00	0,07	2,12	1,50	0,00	0,00	3,70
Pays-Bas	0,60	0,82	0,95	0,58	0,00	0,00	2,95
Portugal	0,87	0,11	1,53	1,14	0,00	0,24	3,88
Espagne	0,22	0,22	1,02	0,73	0,01	0,20	2,18
Suède	0,11	0,27	1,44	0,31	0,00	0,00	2,13
Royaume-Uni	0,00	0,57	1,43	0,64	0,01	0,00	2,65

Source: EUROSTAT 1997 et DG XXI.

B. En pourcentage de l'ensemble des taxes (y compris contributions sécurité sociale), tous domaines confondus

	Taxe d'immatriculation	Taxe de mise en circulation	Taxe sur l'essence	Taxe sur le gazole	Taxe sur les assurances	Péages	Total
Belgique	0,30	0,91	1,88	1,39	0,26	0,00	4,72
Danemark	2,77	0,89	1,27	0,61	0,19	0,05	5,77
Allemagne	0,00	1,00	2,77	1,29	0,40	0,00	5,46
Finlande	0,85	0,60	2,60	0,99	0,28	0,00	5,32
France	0,22	0,50	2,36	1,67	0,74	0,00	5,49
Grèce	1,63	0,45	5,48	2,42	0,00	0,00	9,98
Irlande	2,12	1,83	2,97	1,85	0,00	0,00	8,77
Italie	0,12	0,20	3,29	1,69	0,00	0,81	6,10
Luxembourg	0,00	0,16	4,79	3,40	0,00	0,00	8,35
Pays-Bas	1,28	1,76	2,04	1,25	0,00	0,00	6,33
Autriche	0,15	0,46	2,34	0,98	0,76	1,03	5,73
Portugal	2,45	0,32	4,31	3,22	0,00	0,67	10,96
Espagne	0,59	0,61	2,79	2,02	0,02	0,54	5,98
Suède	0,22	0,53	2,89	0,62	0,00	0,00	4,27
Royaume-Uni	0,00	1,69	4,26	1,90	0,02	0,00	7,88

Source: EUROSTAT 1997 et DG XXI.

Avis du Comité économique et social sur le «8^e rapport annuel sur les Fonds structurels 1996»

(98/C 235/08)

Le 25 novembre 1997, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis concernant le «8^e rapport annuel sur les Fonds structurels 1996».

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 21 avril 1998 (rapporteur: M. Little).

Au cours de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 116 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le rapport de la Commission européenne sur les Fonds structurels en 1996 est le huitième rapport annuel de ce genre depuis la dernière révision importante des règlements qui régissent les Fonds structurels (la «réforme» des Fonds de 1988).

1.2. Le rapport, publié en conformité avec les règlements du Conseil (CEE) 2052/88 et (CEE) 4253/88 tels que modifiés en 1993, détaille comme il se doit le fonctionnement des Fonds au cours de l'année et les progrès accomplis vers la réalisation de leurs objectifs.

1.3. En novembre 1996, la Commission a présenté son premier rapport triennal sur la cohésion économique et sociale⁽¹⁾ comme prévu par l'article 130B du Traité sur l'Union européenne; une synthèse de ce rapport, étroitement liée au rapport à l'examen, est insérée dans celui-ci. Ce rapport sur la cohésion inclut une évaluation de la contribution apportée par les Fonds aux progrès qui sont réalisés en termes de cohésion économique et sociale. Le Comité économique et social a adopté un avis⁽²⁾ sur ce rapport le 23 avril 1997.

⁽¹⁾ COM(96) 542 final.

⁽²⁾ JO C 206 du 7.7.1997, pp. 78-87.

1.4. La Commission, répondant aux demandes du Conseil européen au moyen d'une communication détaillée intitulée «Agenda 2000», a souligné les perspectives générales de développement de l'Union et des politiques dans le nouveau millénaire et a présenté un cadre financier général en vue de l'élargissement. Le document contient, entre autres, des propositions envisagées pour une poursuite de la réforme des Fonds structurels avec l'objectif déclaré de promouvoir un développement compétitif et durable et une croissance génératrice d'emplois dans l'ensemble de l'Union. Le Comité a adopté le 30 octobre 1997 un avis⁽¹⁾ qui présente une première réaction générale aux propositions de la Commission. Il évoquera de façon plus détaillée, dans des suppléments d'avis en cours de préparation, les aspects les plus importants tels que la réforme de la politique structurelle, à la lumière des propositions⁽²⁾ plus détaillées publiées par la Commission en mars 1998.

2. Caractéristiques des Fonds structurels en 1996

2.1. Les différentes formes d'intervention pour la période financière ont maintenant été mises en œuvre dans tous les États membres avec l'adoption des derniers documents uniques de programmation et programmes d'initiative communautaires en 1996 et l'introduction de la programmation pluriannuelle. Pour les nouveaux États membres, 1996 a été une année clé qui a vu des progrès notables au niveau de l'allocation des engagements.

2.2. Les programmes de l'Objectif 2 pour 1994-1996 ont été menés à bien, quoique 859 millions d'écus de crédits aient été transférés vers la période suivante. Dans la préparation des programmes 1997-1999, la Commission a établi que les régions éligibles pour la deuxième phase devraient être les mêmes que pour la période 1994-1996, avec des modifications mineures. Le pourcentage de la population globale couverte par l'Objectif 2 reste de 16,4 %.

2.3. La Commission a continué à surveiller la mise en œuvre en apportant un soutien à la préparation des évaluations intermédiaires. Elle a également lancé une série d'évaluations thématiques de l'impact des Fonds structurels dans différents secteurs clés tels que la recherche et le développement, les petites et moyennes entreprises, l'environnement et l'égalité des chances. Le début des travaux visant à utiliser les résultats de ces évaluations était prévu pour la fin 1997. Conjointement avec les États membres ont été introduites de nouvelles orientations pour une gestion saine et efficace. Des faiblesses et des irrégularités ont une fois encore été enregistrées dans presque tous les États membres.

2.4. L'application des quatre principes fondamentaux institués pour la réforme de 1988 a été surveillée de près.

D'après la Commission, on a enregistré une amélioration dans les modalités concrètes d'application du partenariat, et des progrès substantiels ont été accomplis pour vérifier le respect du principe d'additionnalité.

2.5. Des progrès évidents ont été réalisés pour rattraper les retards sur le plan de l'activité financière, l'exécution du budget communautaire ayant été presque intégrale en 1996. 26,1 milliards d'écus ont été engagés au moyen de crédits, tandis que les paiements s'élevaient à 22,4 milliards d'écus.

2.6. La situation de l'emploi a continué d'être une préoccupation majeure en 1996; la Commission s'est efforcée de garantir la cohérence entre les actions cofinancées par les Fonds structurels et la stratégie de l'UE consistant à donner la priorité aux interventions visant à s'attaquer au problème de l'emploi. La création d'emploi est donc devenue la première priorité parmi les orientations formulées par la Commission à l'attention des États membres pour la préparation des programmes de l'Objectif 2 pour 1997-1999. Pour la même raison, la Commission a lancé une initiative visant à promouvoir les pactes territoriaux pour l'emploi avec un cofinancement des Fonds structurels.

2.7. La Commission a également réparti la réserve financière de presque 1,7 milliard d'écus qui avait été instituée au moment de l'allocation initiale des crédits destinés aux initiatives communautaires pour la période 1994-1999, en tenant compte d'une série de priorités: lutte contre le chômage, égalité des chances et lutte contre l'exclusion, environnement et dimension territoriale des politiques structurelles.

3. Observations générales

3.1. Le rapport de la Commission est en même temps exhaustif et complexe. Pour l'essentiel, il constitue un rappel historique et une source de références. Il ne serait ni pratique ni opportun que le Comité se prononce sur toutes les facettes de ce rapport.

3.2. Dans le présent avis, le Comité se concentrera sur les questions les plus importantes qui sont apparues en 1996, sur des problèmes qui ont déjà été soulevés précédemment mais qui restent non encore résolus et sur les mérites du huitième rapport annuel lui-même. Vu que les programmations de l'Objectif 2 pour 1997-1999 font l'objet d'un avis parallèle, et afin d'éviter une duplication des efforts, aucune observation spécifique ne sera faite sur les préparations de ces programmations en 1996 auxquelles il est fait allusion dans le rapport à l'examen. De même, aucune observation spécifique n'est faite sur les propositions détaillées de réformes des règlements des Fonds structurels, car ces propositions feront l'objet d'un ou de plusieurs avis distincts qui seront préparés et adoptés dans le courant des prochains mois.

3.3. Le Comité relève que le rapport de la Commission pour 1996 est en grande partie structuré de la même

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998, pp. 111-115.

⁽²⁾ COM(1998) 131 final.

manière que celui relatif à l'année précédente. Une modification importante réside dans le regroupement de toutes les informations concernant les interventions des fonds pour chaque pays, afin de fournir une vision d'ensemble des programmes structurels qui y ont été mis en œuvre. La nouveauté introduite l'année dernière a été maintenue, à savoir l'insertion d'un sujet transversal qui parcourt tout le rapport, le choix s'étant porté dans le cas présent sur la promotion de la recherche et de l'innovation technologique.

3.4. Le rapport se divise en deux parties principales. La première, composée des chapitres I à IV (mise en œuvre des interventions structurelles en 1996, exécution budgétaire, questions institutionnelles connexes aux Fonds structurels, évaluation), fournit une description globale des réalisations de 1996. La seconde partie, composée des chapitres V à X, analyse en détail la mise en œuvre des Fonds structurels: le chapitre V décrit les programmes et les réalisations dans chaque État membre, les cinq autres chapitres contenant des tableaux financiers donnant des détails sur l'exécution financière en 1996, l'exécution financière de 1994 à 1996, la ventilation régionale de l'exécution financière, les grands projets et les projets pilotes du Feder et du FSE.

3.5. Le Comité accueille favorablement tant le contenu que la structure du rapport 1996 et félicite la Commission pour la diligence avec laquelle elle a produit ce rapport fouillé de quelque 350 pages et pour avoir respecté la date de publication fixée au mois de novembre. Toutefois, les délais nécessaires à sa production réduisent la valeur du rapport. Dès lors, le Comité souscrit à l'intention récemment énoncée par la Commission d'avancer la date de publication pour les années à venir.

4. Observations particulières

4.1. *Partenariat*

4.1.1. Le Comité économique et social est depuis longtemps soucieux de voir s'établir des «partenariats» satisfaisants permettant des consultations entre la Commission, les États membres et d'autres instances concernées en ce qui concerne la préparation, le financement et l'évaluation du fonctionnement des Fonds structurels. Les nouveaux instruments de partenariat introduits en 1994 ont été soutenus au niveau des principes par le Comité, qui reconnaît aujourd'hui les progrès qui ont été réalisés entre 1994 et 1996 sur le plan de la mise en œuvre de ces instruments.

4.1.2. Le rapport fait référence à un document interne de la Commission qui contient des propositions préliminaires en vue d'améliorer encore le concept de partenariat qui est introduit pour la période postérieure à 1999. Ces propositions ont été reprises dans une communication

de la Commission sur les interventions structurelles communautaires et l'emploi⁽¹⁾ sur laquelle il n'a pas été demandé au Comité économique et social d'élaborer d'avis, et elles ont été également consolidées dans la communication «Agir pour l'emploi en Europe: un pacte de confiance»⁽²⁾.

4.1.3. Dans le cadre de l'initiative approuvée lors du Conseil européen de juillet 1996 pour promouvoir les pactes territoriaux pour l'emploi (initialement sur la base de projets pilotes), des orientations spécifiques ont été adoptées pour le «partenariat renforcé» considéré comme nécessaire pour le projet. Le Comité a déjà exprimé son soutien à ces pactes et, le 30 octobre 1997, il a adopté un rapport d'information pour contribuer à mieux les faire connaître.

4.1.4. Le Comité estime que, à terme, les pactes territoriaux devraient fournir l'expérience utile d'un tel partenariat renforcé. Ses enseignements serviront pour le fonctionnement général des Fonds structurels, mais, en raison des retards dans la mise en œuvre des pactes pilotes, cette expérience pourrait ne pas être disponible ni susceptible d'être évaluée avant la mise en place du cadre et des règlements pour la prochaine période. Le rapport ne donne pas d'indication supplémentaire quant aux modalités que la Commission entend suivre pour poursuivre sa réflexion sur le développement futur du partenariat. Toutefois, le Comité a connaissance du fait que, en 1997, la Commission a lancé une évaluation thématique du partenariat, dont il attend le résultat avec intérêt.

4.1.5. Une redéfinition du partenariat a maintenant été proposée par la Commission dans le cadre de la réforme des Fonds structurels.

4.2. *Programmation*

4.2.1. Les retards survenus en 1995 et 1996 au niveau du lancement et de la mise en œuvre des programmes ont été en grande mesure résorbés en 1996. Il s'agit là d'une réussite dont il convient de se féliciter, mais le Comité reste préoccupé par le fait qu'un décalage de quelque 18 mois en moyenne s'est créé entre l'achèvement des programmes de la période précédente et le lancement des programmes pour la période 1994-1999. Le grand nombre de mesures d'intervention (492 à l'heure actuelle pour les seuls objectifs!) crée une charge énorme en termes de préparation, d'évaluation et d'approbation, charge qui est apparemment inconciliable avec une réduction satisfaisante dudit décalage.

4.2.2. Le programme pour les régions de l'objectif 2 souffrira à double titre de ces retards en raison de la

⁽¹⁾ COM(96) 109 final du 20 mars 1996.

⁽²⁾ CSE(96) 1 final de juin 1996.

subdivision de la période 1994-1999. Avant le début de cette période, dans ses avis⁽¹⁾ sur la révision des règlements des Fonds structurels, le Comité s'était prononcé contre cette subdivision pour l'objectif 2. En l'occurrence, seules des modifications négligeables ont été apportées au niveau des régions éligibles, et si les recommandations du Comité avaient été adoptées, les retards et les charges administratives supplémentaires auraient pu être évités.

4.2.3. Le Comité continue d'être favorable à une simplification des procédures de programmation et, dans son récent avis relatif au Rapport sur la cohésion économique et sociale, il a d'ailleurs présenté des propositions spécifiques de rationalisation et de réduction du nombre des objectifs, des fonds et des initiatives.

4.2.4. Le Comité recommande que le calendrier de préparation, d'évaluation et d'adoption soit avancé afin que le délai entre le début d'une nouvelle période financière et le lancement des programmes soit sensiblement réduit, et il invite la Commission à faire en sorte que l'adoption d'orientations claires et détaillées soit aussi proche que possible du début de ce cycle. La mise en œuvre d'un calendrier de ce genre pour la période financière 2000-2007 impose que des décisions politiques ad hoc soient prises par le Conseil et le Parlement européen au début 1999.

4.3. *Les Fonds structurels et les autres politiques communautaires*

4.3.1. Le développement régional ne dépend pas uniquement des politiques régionales de la Communauté et des États membres. De même, les politiques structurelles doivent s'inscrire dans l'environnement économique général, et elles subissent les effets d'autres politiques.

4.3.2. La nécessité d'une cohérence maximale entre les politiques a été soulignée régulièrement par le Comité, qui a fréquemment plaidé en faveur d'analyses portant sur les relations entre les Fonds structurels et les autres politiques communautaires et sur leur impact réciproque.

4.3.3. Le Rapport sur la cohésion, auquel il est fait référence au paragraphe 1.3 ci-dessus, donne une idée de l'impact de toutes les politiques communautaires et nationales sur la cohésion économique et sociale, qui constitue l'objectif fondamental des Fonds structurels. Le Comité a accueilli très favorablement ce rapport et, dans son avis à cet égard, il a affirmé que «la valeur primordiale du premier rapport sur la cohésion réside dans le fait qu'il place les Fonds dans le contexte d'un ensemble plus vaste de politiques de l'UE»⁽²⁾.

4.3.4. Indépendamment des efforts accomplis pour tenir compte de la cohésion, il est inévitable que les possibilités et les avantages offerts par les politiques non structurelles aient des effets non uniformes au niveau régional, ce qui est d'ailleurs vrai pour l'ensemble du processus d'intégration économique. La reconnaissance des pressions de sens opposé découlant des politiques non structurelles fait partie de la logique qui sous-tend le fonctionnement des Fonds structurels, et ces pressions doivent être dûment prises en considération au moment d'établir le ciblage des fonds. Au chapitre II D du 8^e rapport annuel, la Commission met l'accent sur la contribution des Fonds structurels à la réalisation des objectifs d'autres politiques et ne fait que brièvement référence aux effets positifs que ces politiques ont sur la cohésion. Si le Comité reconnaît qu'il n'est pas opportun de fournir une description détaillée de ces pressions de sens opposé dans les rapports annuels (à la différence de ce qui se fait dans le Rapport sur la cohésion), il considère que leur existence ne saurait être ignorée.

4.3.5. Le Comité regrette que l'intitulé du chapitre II D soit trompeur, vu que le terme «complémentarité» suppose que les politiques UE sont complémentaires, et ce sans restrictions (vu qu'il ne peut y avoir différents degrés de complémentarité). Le terme utilisé constitue un exemple malencontreux de jargon bureaucratique dépourvu de toute clarté. Il serait plus éloquent d'utiliser l'expression «Compatibilité avec les autres politiques communautaires» comme intitulé du chapitre.

5. Recherche et innovation technologique

Le Comité se félicite de l'analyse transversale des interventions entreprises par les fonds pour le développement technologique des régions et souscrit à l'accent placé sur les produits et services innovateurs issus de la recherche appliquée. Le rapport souligne les disparités au niveau de l'UE des indicateurs de RDT, notamment en ce qui concerne les dépenses et l'emploi dans ce secteur et l'accès aux télécommunications. L'importance accrue accordée aux mesures de RDT au titre des programmes 1994-1999 des Fonds structurels, en particulier dans les régions de l'objectif 1, constitue une évolution dont il faut se féliciter. Il convient également de souligner le caractère de plus en plus sophistiqué des mesures technologiques (par exemple, services d'information et de conseil, enseignement et formation techniques, exploitation des infrastructures de télécommunications, mécanismes de transfert de technologies), la participation accrue du secteur privé et les investissements réalisés dans les stratégies complémentaires de transfert des innovations et des technologies au niveau régional en vue de promouvoir une approche plus analytique et stratégique des questions de RDT. Il importera que les rapports et les évaluations futurs commandés par la Commission européenne évaluent

⁽¹⁾ JO C 201 du 26.7.1993, pp. 52-58.

⁽²⁾ Cf. note 2, paragraphe 1.10 de l'avis.

l'impact de ces tendances. Le Comité prend acte avec intérêt du fait qu'un rapport distinct sur la RDT et les

Fonds structurels devrait être publié par la Commission au début 1998.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Nouvelles programmations régionales 1997-1999 au titre de l'objectif 2 des politiques structurelles communautaires — Priorité à la création d'emplois"»

(98/C 235/09)

Le 17 novembre 1997, la Commission, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

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 21 avril 1998 (rapporteur: M. Masucci).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 114 voix pour et une abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. La Commission a présenté en novembre dernier une communication dans laquelle sont présentées les nouvelles programmations régionales au titre de l'objectif 2, qui devront être réalisées au cours de la seconde période de programmation, c'est-à-dire d'ici 1999, dans les régions touchées par le déclin industriel.

Le document est le fruit de l'examen de 65 nouveaux documents uniques de programmation (DOCUP) et d'un cadre communautaire d'appui (CCA) en ce qui concerne l'Espagne.

Sont exclus de l'analyse les DOCUP pour l'Autriche et la Suède, ces pays ayant opté pour une programmation quinquennale⁽¹⁾.

1.2. La communication à l'examen synthétise les résultats auxquels on espère arriver en termes de développement économique, et en particulier de retombées sur l'emploi.

Selon ce qui est indiqué par les États membres, la mise en œuvre de ces programmes permettra la création ou le maintien de 880 000 emplois, concentrés à concurrence de 90 % (801 000) en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, en Espagne et en Italie.

1.3. Les mesures prévues sont essentiellement de quatre types:

- soutien à la croissance et à la compétitivité des activités industrielles et commerciales, avec une attention particulière pour les PME (47,4 % des dépenses);
- programmes de formation et de recyclage des travailleurs visant à les orienter vers les nouvelles technologies (33,8 % des dépenses);
- actions de réhabilitation et d'amélioration des zones urbaines et industrielles dégradées (12,3 % des dépenses);
- protection de l'environnement et promotion des technologies propres et du tourisme «écologique» (5,2 %).

⁽¹⁾ Une synthèse des programmes concernant ces deux États est contenue dans la communication de la Commission sur la mise en œuvre des politiques régionales de l'UE en Autriche, en Finlande et en Suède (COM(96) 316 final du 3 juillet 1996).

La priorité absolue des nouvelles programmations 1997-1999 de l'objectif 2 devra être, selon ce qu'a indiqué la Commission dans la note d'orientation transmise aux États membres le 30 avril 1996⁽¹⁾, la création d'emplois. Cet objectif devra être réalisé en améliorant les structures de production et le niveau de qualification de la main-d'œuvre.

1.4. La Commission a donc examiné tous les plans à la lumière de ces objectifs, en évaluant dans quelle mesure les priorités avaient été prises en considération, la qualité du secteur intéressé, la cohérence entre les objectifs déclarés et les ressources, l'évaluation chiffrée et objective des retombées sur l'emploi et l'impact sur l'environnement de la stratégie et des actions choisies.

1.4.1. Il a également été tenu compte des principes du partenariat et de l'additionnalité.

En particulier, les plans devaient témoigner d'un engagement à responsabiliser le plus possible les partenaires sociaux et de l'existence de liens entre les programmations de l'objectif 2 et d'autres initiatives de relance économique dans la région intéressée.

En ce qui concerne l'additionnalité, chaque État membre était tenu de garantir un niveau de dépenses global analogue à celui de la période 1994-1996.

1.5. Par rapport à la période 1994-1996, la liste des régions éligibles à l'objectif 2 est essentiellement restée inchangée, de même que le pourcentage de la population concernée (16,4 %).

Les crédits disponibles ont été fixés à 8 288 millions d'écus (prix 1997), avec une croissance réelle de 13,8 % par rapport à la période précédente. À ces ressources, il convient d'ajouter 859 millions d'écus non utilisés jusqu'en 1996, ce qui porte le montant des crédits disponibles à 9 147 millions d'écus.

2. Les problèmes relevés

2.1. La Commission reconnaît que les expériences de la période précédente ont été mises à profit dans la définition des nouveaux DOCUP.

En outre, on relève une grande continuité en termes stratégiques entre les anciennes et les nouvelles programmations.

La présentation des objectifs a été généralement claire et exhaustive; quatre ou cinq objectifs stratégiques ont été choisis dans certains cas en fonction d'une vision intégrée du développement économique, et dans d'autres cas en privilégiant des dimensions horizontales, telles que la compatibilité avec l'environnement et l'égalité des chances.

2.2. S'agissant de l'adéquation entre les mesures et les objectifs stratégiques indiqués, la Commission relève

que, dans quelques cas, la gamme très vaste d'interventions a rendu les complémentarités et les synergies plus difficiles.

2.2.1. En particulier, ce sont les actions de formation qui ont manqué de précision, ce qui est «sans doute en partie imputable au caractère horizontal des actions relatives aux ressources humaines»⁽²⁾.

La Commission note toutefois que «l'intégration des actions du Feder et du FSE s'est quelque peu améliorée»⁽²⁾.

2.2.2. En revanche, la Commission a relevé des carences plus graves dans les plans présentés initialement, en raison de «l'insuffisance de l'évaluation chiffrée des objectifs et des résultats, y compris les effets sur l'emploi, et l'absence de données de base»⁽³⁾.

En particulier, la Commission signale que le cadre méthodologique transmis aux États membres pour une évaluation ex ante des effets sur l'emploi a été généralement peu utilisé.

2.2.3. En revanche, une plus grande attention a été portée aux questions environnementales: la plupart des plans contenaient une évaluation environnementale stratégique, et dans certains cas, des informations complètes et détaillées sur chaque mesure prévue ont été fournies.

2.3. Malgré l'engagement déclaré de garantir le respect du partenariat dans la plupart des plans, les modalités de participation n'ont pas toujours été clairement définies.

2.4. Enfin, le caractère insuffisant des informations et la difficulté à vérifier les données n'ont pas permis un contrôle satisfaisant du respect de l'additionnalité.

Pour cette raison, on a introduit dans les décisions d'approbation des DOCUP une clause «suspendant les versements communautaires après la première avance jusqu'à la vérification ex ante de l'application du principe d'additionnalité»⁽⁴⁾.

2.5. Pour certaines de ces carences, il a toutefois été possible d'intervenir au niveau des négociations entre Commission et États membres, avec des résultats appréciables aux fins de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des plans, «notamment sur la base des résultats de l'évaluation [et de] la priorité absolue de la création d'emplois»⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(96) 952 final du 29 avril 1996.

⁽²⁾ COM(97) 524 final du 14 novembre 1997, III, i), b), iv).

⁽³⁾ COM(97) 524 final du 14 novembre 1997, III, i), b), v).

⁽⁴⁾ COM(97) 524 final du 14 novembre 1997, III, i), c).

⁽⁵⁾ COM(97) 524 final du 14 novembre 1997, III, ii).

Dans certains cas, on a donné plus d'importance aux mesures les plus prometteuses aux fins du soutien à l'emploi; dans d'autres cas, les programmations ont été complètement redéfinies.

3. Observations générales

3.1. Le document de la Commission revêt une importance particulière pour différentes raisons, en premier lieu parce qu'il concerne la dernière période d'application de l'objectif 2 tel qu'il est actuellement structuré.

3.1.1. En effet, comme chacun sait, la réforme des Fonds structurels annoncée dans l'«Agenda 2000» prévoit une révision en profondeur de la politique structurelle.

Les sept objectifs actuels devraient être réduits au nombre de trois, à savoir deux objectifs régionaux et un objectif destiné exclusivement aux ressources humaines.

Pour la période 2000-2006, la Commission prévoit une dotation annuelle moyenne légèrement inférieure à celle qui sera disponible en 1999, tandis que le seuil de 75 % du PIB pour les régions comprises dans le nouvel objectif 1 fera l'objet d'une application plus rigide.

3.1.2. En outre, il est prévu de passer du pourcentage actuel de 51 % de la population concernée par les objectifs 1 et 2 à 35-40 %. Cela signifie que certaines zones devront être exclues. Compte tenu du fait également que les nouveaux objectifs 1 et 2 verront confluer tous les programmes d'initiative communautaire, à l'exclusion de ceux qui sont destinés aux ressources humaines et qui formeront le nouvel objectif 3, cela veut dire que certaines zones pourraient ne plus bénéficier d'aucun soutien structurel — à l'exception de celui que pourront apporter le Fonds social et des initiatives communautaires résiduelles — après 1999. Pour ces zones, les interventions évoquées dans la communication à l'examen revêtent donc une importance encore accrue.

3.2. Le deuxième motif d'intérêt de la communication réside dans le fait que les modalités suivies pour arriver aux DOCUP approuvés pour 1997-1999 et les mesures prévues doivent faire l'objet d'une évaluation minutieuse, afin de mener à bien une réforme des Fonds structurels toujours plus transparente et plus efficace.

En ce sens, les éléments suivants peuvent revêtir une importance particulière:

- en ce qui concerne les modalités de construction des programmes, le contrôle de l'exercice du partenariat horizontal;
- en ce qui concerne les contenus, le choix de projets innovateurs et de développement local;
- en ce qui concerne les objectifs, la création d'emplois effectifs supplémentaires et durables.

3.3. La troisième source d'intérêt — dans l'absolu la plus importante — réside précisément dans la contribution que les programmes contenus dans les DOCUP

présentés peuvent apporter à l'effort de création et de préservation de l'emploi, qui est devenu la priorité absolue des politiques communautaires.

4. L'évaluation

4.1. Les programmations présentées dans la communication à l'examen peuvent donc être évaluées:

- dans une optique de contrôle par rapport aux résultats des périodes précédentes, à la lumière des problèmes apparus lors des gestions passées de l'objectif 2;
- en les projetant dans l'avenir, à la lumière de ce qui est prévu dans l'«Agenda 2000» pour la réforme de la politique structurelle⁽¹⁾.

4.2. La comparaison avec le passé

4.2.1. Tout d'abord, il convient de vérifier si la programmation 1997-1999 a enregistré des améliorations par rapport aux programmations précédentes.

À cet effet, il peut être utile d'utiliser comme grille d'analyse les questions qui se sont dégagées du forum européen sur la cohésion d'avril 1997, au cours duquel ont été examinés et discutés des rapports concernant la gestion des Fonds structurels⁽²⁾.

4.2.2. À cette occasion, le débat sur l'objectif 2 a fait apparaître certains problèmes de fond. Sur le plan général, l'intervention des Fonds structurels dans les régions en déclin industriel, quoiqu'elle ait eu un rôle important dans l'ajustement structurel au cours des dernières années (par exemple au cours de la période 1989-1993, 500 000 emplois nets ont été créés), a vu ses effets limités en raison de la dimension trop réduite de certaines zones, qui dans certains cas n'a pas permis une approche intégrée efficace.

La durée limitée dans le temps (2 ans) a privilégié des interventions à court terme, au détriment d'une vision stratégique du développement.

4.2.3. En ce qui concerne en particulier le contenu des programmes et leur application, le fait que, souvent, les PME ne parviennent pas à suivre les évolutions du marché et de l'innovation et ne produisent donc pas une valeur ajoutée régionale appréciable a constitué un obstacle sérieux à une véritable reconversion de ces zones.

Un changement important s'est toutefois poursuivi: dans le contenu des programmes, on a donné la priorité à des

⁽¹⁾ Cf. Agenda 2000, première partie, II, 2.

⁽²⁾ On relèvera l'importance particulière du rapport présenté à cette occasion par le professeur Quévit.

facteurs immatériels (développement des entreprises, innovation, formation et qualification professionnelle, protection de l'environnement), par opposition aux facteurs physiques, à savoir les infrastructures de base.

L'attention accordée à la RDT et à l'innovation est elle aussi importante, mais il faut être attentif à ce que les investissements ne soient utilisés pour répondre davantage à l'offre d'innovation qu'aux besoins réels des PME.

4.2.4. Un des principaux éléments positifs des Fonds structurels réside dans le fait qu'ils ont eu pour conséquence que les régions s'engagent à veiller au développement de façon permanente et organisée.

Il reste — ce qui est un facteur positif — de grandes différences en termes de méthodes de gestion, lesquelles sont influencées par les traditions administratives.

En outre, les administrations centralisées éprouvent encore des difficultés à accepter l'approche «du bas vers le haut» du développement régional.

4.2.5. Un autre grand avantage est celui d'avoir développé le partenariat horizontal et une meilleure cohérence avec les autres interventions nationales et régionales.

La création du partenariat dans certaines zones reste difficile à réaliser en raison du caractère peu habituel des relations entre autorités publiques et milieux socio-économiques.

Par le passé, le secteur privé a été presque toujours absent de la définition des programmes, à laquelle ont participé des acteurs publics et parapublics.

4.2.6. D'autres questions importantes concernent la gestion des programmes.

Les modifications et les ajustements qui sont pratiqués tiennent plus à des éléments financiers qu'à des changements de priorités du développement régional.

Cela est notamment imputable à l'absence de toute surveillance et à une dimension temporelle trop brève.

Nombreux sont les projets qui ne fixent pas d'objectifs opérationnels en termes de réalisation et d'impact. La sélection sur la base de ces critères a été l'exception plutôt que la règle.

Enfin, dans plusieurs cas, l'additionnalité a constitué un problème: les fonds disponibles n'ont pas été utilisés précisément parce que les autorités régionales et nationales éprouvaient des difficultés à ajouter des ressources aux ressources communautaires.

4.2.7. Dans les conclusions de la communication à l'examen, la Commission relève que les nouvelles programmations 1997-1999 offrent plus d'incitations aux investissements qui favorisent une croissance basée sur un emploi intensif de la main-d'œuvre et un développement durable.

Une plus grande attention est prêtée aux actions de formation et de recyclage, à la promotion de l'esprit d'entreprise et à la promotion de la RDT.

En outre, on prête une attention nouvelle au renforcement des services au niveau local, qui représentent un important gisement d'emplois.

4.2.7.1. Dans l'ensemble, on note une approche intégrée positive entre initiatives communautaires, nationales et locales, ce qui est la condition préalable nécessaire pour optimiser l'utilisation des ressources et obtenir de meilleurs résultats.

4.3. *La réforme des Fonds structurels et les aides d'État à finalité régionale*

4.3.1. Selon ce qu'a annoncé la Commission dans l'«Agenda 2000», les nouveaux programmes de l'objectif 2 «devront viser la diversification économique, y compris dans les régions fortement dépendantes d'un seul secteur économique en déclin» (1).

Il est ensuite ajouté que, «à cette fin, il faudra renforcer le soutien aux PME et à l'innovation, privilégier la formation professionnelle, le potentiel local de développement, la protection de l'environnement et la lutte contre l'exclusion sociale ... L'investissement en ressources humaines doit être renforcé [...] à partir d'une stratégie d'anticipation et d'activation du marché du travail».

4.3.1.1. La Commission souhaite également que «des critères d'éligibilité communautaires plus simples, transparents et spécifiques aux divers types de zones visées par le nouvel objectif 2 soient élaborés». Les différents Fonds (Feder, FSE, FEOGA, IFOP) interviendront ensemble dans le cadre d'un programme unique par région.

4.3.1.2. L'objectif final consistera à concentrer les ressources dans les régions les plus touchées sur le plan communautaire.

Les zones actuellement éligibles aux objectifs 2 ou 5b et qui ne le seront plus au regard des futurs critères de sélection bénéficieront d'un soutien limité pour faciliter la transition.

Aux fins de la simplification des modalités de fonctionnement, la Commission annonce également qu'il y aura un unique programme pluriannuel pour chaque région des objectifs 1 et 2, une répartition précise des responsabilités entre pouvoirs nationaux, autorités régionales et locales et Commission, des contrôles rigoureux et une surveillance minutieuse des résultats.

4.3.2. Il faut également prendre en considération les nouvelles lignes directrices pour les aides d'État à finalité régionale approuvées le 10 décembre dernier par la

(1) Agenda 2000, première partie, II, 2.

Commission, à l'initiative du commissaire Van Miert, en vue de «mettre en place un régime plus transparent» et de «créer une discrimination positive en faveur des régions les plus défavorisées» (1).

4.3.2.1. Les principaux critères seront:

- la concentration des aides sur les régions les plus pauvres;
- la cohérence entre les interventions nationales prévues et celles des Fonds régionaux;
- une attention particulière aux subventions visant à relancer l'emploi: par conséquent, les aides ne seront plus uniquement destinées à l'investissement productif, mais également aux emplois directement liés à l'investissement;
- la réduction du volume global des aides régionales.

4.3.3. La question sur laquelle on entend ici attirer l'attention, à la lumière des propositions de réforme exposées, est celle des populations qui seront exclues des Fonds structurels après l'an 2000.

Le problème consiste donc à savoir comment accompagner la transition de ces régions et adopter de nouveaux critères d'éligibilité suffisamment fondés et motivés sur le plan des relevés statistiques socioéconomiques.

4.3.4. De même, la volonté de faire coïncider les zones couvertes par l'objectif 2 avec celles qui peuvent bénéficier des aides d'État (article 92, paragraphe 3, point c), du Traité), suscite la perplexité. Tout en reconnaissant la nécessité d'une meilleure coordination et d'une intégration des politiques structurelles communautaires avec les politiques nationales, le Comité estime que ce choix pourrait mener à une réduction excessive des zones.

5. Les retombées sur l'emploi

5.1. Les effets sur l'emploi des actions structurelles méritent un examen approfondi. L'objectif principal des Fonds structurels, comme ce fut le cas pour le Livre blanc de Jacques Delors, est de contribuer à créer les conditions d'un développement économique, d'une croissance et d'une compétitivité durables.

La priorité de l'emploi a été définie par la Commission dans sa communication de mars 1996 sur les interventions structurelles et l'emploi (2).

Depuis le Sommet d'Essen jusqu'au récent Sommet de Luxembourg, tous les Conseils européens ont placé le problème de l'emploi au premier rang de leurs préoccupations, eu égard à sa gravité et son urgence.

Le Traité d'Amsterdam contient un nouveau Titre sur l'emploi, ce dernier étant considéré comme une «question d'intérêt commun».

De même, dans le programme de travail pour 1998 (3), la Commission annonce les différentes propositions de règlements relatives aux politiques structurelles visant à mettre en œuvre les réformes proposées dans l'«Agenda 2000» et fait de l'emploi la première «priorité politique» sur laquelle concentrer son action (4).

5.2. Dans cette optique, la question des objectifs prévus dans les différents DOCUP en matière d'emploi mérite d'être approfondie.

Les données contenues dans l'annexe 4 de la communication, relative à l'impact attendu sur l'emploi dans les États membres, sont très variées et pas toujours compréhensibles.

Par exemple, on prévoit au Royaume-Uni la création ou le maintien de 380 000 emplois (dont plus de 40 000 emplois temporaires, soit près de 10 %), tandis qu'en Allemagne, on descend à moins de 120 000 unités (4 100 temporaires, soit 3 %) et en Italie à 123 000 unités (6 200 temporaires, soit 5 %).

Par conséquent, les coûts moyens de la création d'emplois présentent également des disparités considérables.

5.3. La communication contient des affirmations quelque peu contradictoires.

La Commission se met d'emblée sur la défensive au chapitre III, i), b), v), où elle évoque l'évaluation chiffrée des objectifs et des effets en rappelant que «l'insuffisance de l'évaluation chiffrée des objectifs et des résultats [a été l'un des] points les plus décevants des plans présentés initialement».

Elle ajoute toutefois qu'au niveau des négociations, «des progrès notables [ont] été accomplis».

Immédiatement après, elle déplore le fait que le cadre méthodologique sur l'évaluation ex ante des effets sur l'emploi qu'elle avait transmis aux États membres ait été peu utilisé.

Plus bas, en revanche, il est à nouveau mentionné que «des progrès notables ont été accomplis en ce qui concerne l'estimation chiffrée des effets sur l'emploi» et il est fait état d'«estimations détaillées» (5).

5.3.1. Il semble pour le moins que l'on puisse déduire de tout cela que les évaluations ont été faites avec des méthodes de calcul différentes.

5.4. Le problème existe également en ce qui concerne les précédentes évaluations ex post.

(1) JO C 74 du 10.3.1998.

(2) COM(96) 109 final du 20 mars 1996.

(3) SEC(97) 1852 final.

(4) COM(97) 517 final.

(5) COM(97) 524 final, III, iii).

Pour la période 1989-1993 — selon le huitième rapport annuel sur les Fonds structurels 1996 —, le bilan global est de 850 000 emplois bruts au cours des quatre années de programmation.

Pour la période 1997-1999 — c'est-à-dire sur deux ans seulement —, la prévision brute est de 880 000 emplois, soit un nombre supérieur pour une période qui a été écourtée de moitié, et une progression de plus de 200 % qui semble due à l'engagement accru de tous sur le problème de l'emploi.

Il n'est toutefois pas possible de procéder à la comparaison la plus intéressante, c'est-à-dire à celle relative à la création de nouveaux emplois — car, ce qui est assez surprenant, les données relatives aux emplois nets ne sont pas disponibles (elles n'ont été fournies que par la France et le Royaume-Uni).

Cela en dit long sur la fiabilité des données fournies par la plupart des États membres.

Malgré ces imprécisions, on dispose en revanche pour 12 États des nouvelles données relatives aux emplois temporaires, évalués à 106 115 unités, soit un nombre assez élevé si on le compare aux données finales possibles et réalistes en matière d'emplois nets.

5.5. Quoi qu'il soit évident que la Commission éprouve des difficultés à recevoir des informations fiables de la part des États membres et que les moyens dont elle dispose sont limités par rapport à l'ampleur des contrôles nécessaires, il convient de réaffirmer l'existence d'un problème en ce qui concerne la méthodologie à suivre, et surtout en ce qui concerne la réalisation des objectifs, qui devrait faire l'objet de vérifications et de contrôles qui ne sont pas effectués aujourd'hui.

Les contrôles et les vérifications sont méticuleux et sévères, mais uniquement en ce qui concerne la reddition des comptes de dépenses: il n'y a pas de surveillance ni de vérification *ex post*.

Il ne s'agit pas uniquement de questions purement méthodologiques, mais de conséquences effectives et efficaces sur le plan de l'emploi.

5.6. À ce propos, le Comité confirme une fois encore que la condition essentielle pour la création d'emplois réels et durables est la croissance réelle de l'économie, assortie d'une augmentation de la demande et des revenus disponibles.

Les politiques d'aide, en vue de générer de nouveaux emplois, doivent s'inscrire dans un processus général de croissance et de développement.

Ce qui vaut au niveau macroéconomique vaut également au niveau microéconomique: les mesures visant à introduire des innovations et à augmenter la productivité doivent être équilibrées avec des mesures visant à accroître la demande.

La Commission elle-même, dans son récent rapport sur «L'emploi en Europe 1997» affirme que: «quel que soit

le rapport entre emploi et croissance de la production, le problème principal réside dans la création de nouveaux emplois»⁽¹⁾.

L'objectif des actions structurelles, y compris celles financées par l'objectif 2, doit être d'augmenter la compétitivité des entreprises et des régions, mais aussi la production, la demande et les revenus. C'est ainsi seulement que les améliorations produiront des emplois supplémentaires.

6. Observations finales

La communication de la Commission met en lumière la persistance de certains problèmes qu'il faut résoudre en vue de la réforme des Fonds structurels. Elle se prête à quelques observations en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion des ressources, tant en ce qui concerne la réalisation de l'objectif à court terme consistant à sauvegarder ou à créer des emplois qu'en ce qui concerne l'objectif stratégique qu'est la cohésion économique et sociale.

6.1. Renforcer le partenariat

6.1.1. Il faut avant tout affronter avec détermination et clarté la question du partenariat. La communication ne consacre à cet instrument fondamental qu'un bref paragraphe dans la première partie; il n'est pas mentionné comme problème dans les fiches analytiques des différents États, de même qu'il est totalement absent des évaluations finales. Ce n'est que dans le tableau récapitulatif de l'annexe 5 relatif aux projets de pactes territoriaux et locaux pour l'emploi qu'est présentée une liste des principaux partenaires.

6.1.2. Comme la Commission elle-même le relevait dans la note d'orientation envoyée aux États membres en 1996, dans les régions de l'objectif 2 existe déjà souvent une tradition positive de partenariat qu'il faut encore enrichir, amplifier et renforcer⁽²⁾. Dans ce document, on insistait sur le fait qu'il convient «d'exploiter pleinement les services des autorités locales et régionales et des partenaires économiques (comme par exemple les représentants des PME) et sociaux», «pour garantir que les programmes correspondent entièrement aux besoins et conditions réelles».

6.1.3. En revanche, le rapport ne fait état d'aucun élément d'évaluation de la qualité et de l'efficacité de cette participation, tant au niveau de la définition des programmes qu'à celui des phases successives de mise en œuvre et de contrôle.

6.1.4. Encore une fois, le Comité insiste sur le fait que le partenariat doit être actif dès la planification et qu'il doit accompagner la mise en œuvre des actions structurelles. L'apport d'un partenariat fort est essentiel

⁽¹⁾ COM(97) 479 final du 1^{er} octobre 1997, p. 1.

⁽²⁾ COM(96) 952 final du 29 avril 1996, III.

pour une action structurelle efficace, car il permet de programmer des interventions qui ciblent réellement les situations d'urgence économique et sociale et qui soient intégrées dans une stratégie de développement régional.

Les administrations publiques ne peuvent plus considérer la participation des organisations sociales et économiques comme un élément complémentaire et donc optionnel, voire comme une formalité qui complique le travail des décideurs. La pratique du partenariat doit en revanche être organisée et généralisée dans tous les États membres et pour toutes les mesures structurelles.

6.1.5. Après la réforme des Fonds structurels et du règlement de 1993, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre du partenariat, mais le degré d'application de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2081 varie d'un pays à un autre. Le Comité demande depuis cette époque que cet article soit modifié en vue de définir plus précisément les principes du partenariat, sans laisser une marge d'appréciation excessive aux États membres. La nouvelle proposition de la Commission (article 8 de la récente proposition de règlement-cadre) nous semble un pas en avant qui tient compte des demandes du Comité. Il faudra faire de même pour établir des critères communs en ce qui concerne le fonctionnement des comités de suivi.

6.1.6. Comme l'affirme la Commission elle-même dans le rapport sur les Fonds structurels 1996⁽¹⁾, il importe:

- de reformuler le cadre juridique pour clarifier les rôles et les responsabilités de chacun;
- de favoriser l'amélioration des capacités techniques et opérationnelles des interlocuteurs qui en ont besoin, au moyen d'actions d'information, de formation et d'assistance technique.

L'objectif à atteindre est le suivant: que le partenariat devienne un instrument obligatoire des politiques structurelles dans le cadre duquel les partenaires économiques et sociaux publics et privés soient associés de manière effective à la définition des programmes d'intervention structurelle.

6.2. *Revoir la durée de la programmation et l'éligibilité des zones*

6.2.1. Au lieu de prolonger la validité des programmations 1994-1996, la Commission a préféré en approuver de nouvelles, estimant que l'utilisation des fonds serait de la sorte améliorée. Dans le cas présent, la nécessité de réorienter les programmations vers l'objectif prioritaire de l'emploi peut justifier une telle décision.

Toutefois, il semble que l'on puisse à juste titre affirmer que la reconversion productive d'un territoire, qui nécessite parfois que la géographie économique et sociale

de celui-ci soit complètement repensée, ne peut pas toujours se faire dans de brefs délais. De même, la redistribution des ressources humaines, lesquelles doivent être dûment formées aux nouvelles activités, nécessite du temps.

6.2.2. Pour l'avenir, il semble qu'une programmation plus longue corresponde mieux à une stratégie plus intégrée visant à avoir une incidence plus profonde sur la réalité de l'objectif 2. Naturellement, il faut continuer d'effectuer une reprogrammation à mi-parcours, qui peut être l'occasion de procéder non seulement à des vérifications et des ajustements, mais éventuellement à l'intégration de nouvelles propositions d'intervention, en vue de privilégier les réalités qui offrent les plus grandes possibilités en termes d'incidence sur la compétitivité globale de la zone et sur la création d'emplois stables.

6.2.3. S'agissant des critères d'éligibilité, les hypothèses qui concernent l'objectif 2 en particulier doivent être attentivement vérifiées. Il ne fait aucun doute qu'une meilleure approche intégrée doit également prévoir des critères plus flexibles de redimensionnement territorial des interventions.

6.2.4. Un problème auquel il faut s'employer à trouver une solution avec la collaboration des États membres et des autorités locales est celui des indicateurs statistiques qui sont à la base des choix et des évaluations.

Il est important de définir des indicateurs relatifs aux situations de crise, et d'utiliser des données statistiques comparables et crédibles.

6.2.5. Le Comité souscrit, sur le plan des principes, à la nécessité d'une concentration qui évite d'éparpiller les ressources dans trop de directions, afin de disposer d'une masse critique importante qui guide la reconversion et mène à un nouveau développement. Les ressources devraient donc être concentrées dans les zones les plus touchées à l'intérieur des régions éligibles.

6.3. *Donner un rôle central au soutien des PME*

6.3.1. Pour obtenir de meilleurs résultats en termes de productivité des interventions financées par l'objectif 2, et surtout en termes d'emplois, il faut donner la priorité aux PME. Le développement des PME existantes et des microentreprises, ainsi que la création d'entreprises nouvelles et novatrices, constituent un vecteur primordial de la diversification de la production dans les zones à reconvertir.

Il faut soutenir les efforts menés par les PME pour être compétitives sur le marché national et international et les faire bénéficier des interventions visant le transfert

⁽¹⁾ COM(97) 526 final.

des innovations, en renforçant les liens entre les PME et les objectifs de la reconversion.

Les ressources de l'objectif 2 doivent être employées non seulement pour les infrastructures, mais aussi pour améliorer la position des PME dans les échanges commerciaux intracommunautaires grâce à de nouveaux produits et à l'accès à de nouveaux marchés. Globalement, il faut faire en sorte que l'environnement dans lequel elles évoluent leur permet plus facilement de générer des profits et que la culture du risque et de l'innovation se diffuse parmi les jeunes.

6.3.2. Dans cette optique, il est fondamental de développer des systèmes d'information et de communication, c'est-à-dire de mettre en œuvre la société de l'information dans les PME des secteurs de la production et des services. Parmi les différentes modalités d'intervention, il faut accorder une priorité à la création de centres de services aux PME qui soient orientés et gérés en fonction des besoins de celles-ci.

Il faut également surmonter un certain préjugé «industrialiste» qui pousse à ce que la programmation de tous les pays privilégie les entreprises des secteurs productifs traditionnels de l'industrie, au détriment des services, du commerce et du tourisme.

Il faut rappeler que, depuis quelques années déjà, alors que l'industrie et l'agriculture continuaient de perdre des emplois et de n'offrir que peu de possibilités de nouveaux emplois, le secteur des services a enregistré presque sans interruption un accroissement de l'emploi.

Des services tels que les télécommunications, l'informatique ou la distribution ont encore d'amples marges de

progression en termes de possibilités d'emploi. Depuis le Livre blanc de Delors jusqu'aux prévisions les plus récentes, on estime à plusieurs millions le nombre d'emplois susceptibles d'être créés à condition que les possibilités de la société de l'information soient pleinement exploitées. Les financements pour l'innovation, par exemple la télématisation dans le commerce et les services, doivent trouver place dans la programmation financée par l'objectif 2.

6.3.3. Deux autres domaines peuvent être mieux exploités aux fins de la création d'emplois:

- la protection de l'environnement (épuration des eaux, recyclage des déchets industriels, amélioration de l'environnement urbain, etc.). À cet égard, il convient de relever l'importance de la récente communication sur «l'environnement et l'emploi»⁽¹⁾;
- les nouveaux gisements d'emploi par rapport aux nouveaux besoins de la population. Dans les zones de l'objectif 2, la densité de population est élevée et la main-d'œuvre disponible est nombreuse, en raison des restructurations industrielles.

6.3.4. Enfin, un autre élément important est le développement des ressources humaines, dans le cadre d'une étroite collaboration entre le système de formation et les besoins des entreprises. Cela revêt un intérêt particulier dans les zones de l'objectif 2, dans lesquelles des centaines de milliers de travailleurs possédant souvent un bagage professionnel élevé sont contraints de se recycler à un âge avancé. Il devient donc primordial de mettre en place un système de formation permanente qui aide les travailleurs à affronter des changements de plus en plus rapides.

(1) COM(97) 592 final du 18 novembre 1997.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: "Mise en œuvre du premier Plan d'action pour l'innovation en Europe"»

(98/C 235/10)

Le 21 janvier 1998, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté à l'unanimité son avis le 13 mai 1998 (rapporteur: M^{me} Sirkeinen).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 116 voix pour et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans son avis sur le Livre vert sur l'Innovation⁽¹⁾, le Comité économique et social constate que:

- l'innovation est le moteur de la compétitivité, de l'emploi ainsi que du bien-être et du développement économique et social;
- l'innovation jette les bases d'une cohésion durable;
- l'innovation est par nature vaste et décentralisée; c'est un processus qui fait appel à de nombreux facteurs et qu'il faut traiter dans le respect du principe de subsidiarité mais de façon coordonnée.

1.2. Vaincre le chômage en Europe implique l'adoption de nouvelles attitudes et de nouvelles approches. Cela passe en particulier par la relance de la capacité d'innovation en Europe. La question dépasse largement le domaine de la recherche et de la technologie: l'attitude culturelle, le contexte social et les structures éducatives et juridiques sont aussi concernés. Les Conseils européens d'Amsterdam et de Luxembourg ont ainsi chargé la Commission de stimuler la recherche et l'innovation pour contribuer à réduire le chômage.

1.3. En 1995, la Commission européenne, à travers le Livre vert sur l'Innovation⁽²⁾, a lancé un vaste débat sur la politique d'innovation. Le Comité économique et social a adopté un avis sur ce document en mai 1996⁽¹⁾. Sur la base de ce Livre vert et des réactions qu'il a suscitées, la Commission a présenté en décembre 1996 le Premier Plan d'action pour l'Innovation en Europe. La communication de la Commission, qui fait l'objet du présent avis, inclut le premier rapport annuel sur la mise en œuvre du Plan d'action ainsi que des propositions de priorités d'action pour 1998.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

Le document à l'examen contient les points suivants:

2.1. Mise en œuvre du Plan d'action

Au niveau communautaire, la mise en œuvre est engagée. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des diverses mesures entreprises, des progrès essentiels réalisés et de l'état d'avancement dans les différents domaines.

La protection de la propriété intellectuelle

Le Livre vert sur les brevets:

- Décision de la Commission sur les suites à donner début 1998

Le service d'information et d'assistance en matière de DPI:

- Appel d'offres début 1998 pour la fourniture de services extérieurs, service opérationnel mi-1998

L'accès aux données sur les brevets:

- Mise en œuvre d'un système d'interface unique décidée par l'Office européen des brevets

La protection des inventions biotechnologiques:

- Accord au Conseil sur une directive en la matière en novembre 1997

La propriété intellectuelle dans la société de l'information:

- Proposition de directive de la Commission le 10 décembre 1997

Les inventions techniques:

- Proposition de directive de la Commission à la suite de la consultation sur le Livre vert sur les modèles d'utilité

Le financement de l'innovation

Les marchés européens des capitaux:

- Création de l'Euro-Nouveau Marché et EASDAQ
- Rapport de la Commission sur les obstacles qui subsistent pour le Conseil européen de juin 1998

⁽¹⁾ JO C 212 du 22.7.1996.

⁽²⁾ COM(95) 688 final.

I-TEC (Innovation and Technology Equity Capital):

- Sélection de 9 fonds de capital-risque fin 1997 (380 MECU pour 150 entreprises de haute technologie), avec pour objectif l'interconnexion des fonds

JEV (Entreprises conjointes transnationales):

- Mise en œuvre d'une action de soutien aux JEV (5 MECU)

LIFT (Links to Innovation Financing for Technology):

- Appel d'offres pour le ou les exploitants du Bureau central d'assistance (Help Desk) visant à favoriser les contacts entre investisseurs et opérateurs, opérationnel mi-1998

Esprit d'entreprise et accès aux moyens de financement:

- Forums d'investissement et séminaires de formation dans le cadre du programme Innovation (environ 330 projets jusqu'ici) et du programme *Brite-Euram* (5 projets jusqu'ici)
- Organisation du forum «Biotechnology and Finance»
- Table ronde de Paris sur «Innovation, création d'entreprise et emploi»

Le cadre réglementaire et la simplification administrative

Task force BEST (Business Environment Simplification Task Force):

- Élaboration d'un rapport pour le Conseil européen de juin 1998

SLIM (Simpler Legislation for the Single Market):

- Rapport au Conseil en novembre 1997

Groupement européen d'intérêt économique (GEIE):

- Communication de la Commission sur la participation des groupements européens d'intérêt économique à des marchés publics et aux programmes financés par des fonds publics
- Guide pratique à l'intention des PME sur le GEIE au sein du réseau REGIE (Réseau européen des groupements européens d'intérêt économique)

L'éducation et la formation

Erasmus de l'apprentissage:

- placement transnational de 70 000 apprentis jusqu'en 1998

Europass:

- introduction de formations en alternance dans l'enseignement supérieur à finalité professionnelle

Campus voice:

- réseau de partenariats entre 70 universités, 6 entreprises et 7 journaux ainsi que des associations étudiantes

Form-Inno-Tech:

- définition en septembre 1997 des principes fondateurs pour la mise en place d'un réseau pour les entreprises et la création de PME

Train-Re-Tech:

- Coopération accrue entre le programme Formation et mobilité des chercheurs et le programme *Leonardo* dans le cadre du 5^e programme-cadre

- Développement des réseaux de recherche FMC

L'orientation de la recherche vers l'innovation

Cinquième programme-cadre de RDT:

- concentration des actions clés comme éléments centraux du programme-cadre
- promotion de l'innovation dans le cadre des programmes thématiques

Intégration des PME dans le cinquième programme-cadre de RDT:

- programme horizontal «Innovation et participation des PME»
- participation de 9 000 PME trente mois après le début du 4^e programme-cadre

Meilleure articulation entre recherche et normalisation:

- document de travail sur la recherche et la normalisation

PROSOMA Esprit:

- exploitation des résultats de RDT disponibles sur CD-ROM et Internet

Initiative en faveur du transfert de technologie au CCR (Centre commun de recherche):

- Mise en œuvre progressive de l'initiative, avec suivi de la mise en œuvre et évaluation des résultats dès 1998

Une coordination d'ensemble renforcée

Mise en place de mécanisme de coordination de la mise en œuvre:

- Groupe de directeurs généraux sur l'innovation
- Communication «Cohésion, compétitivité, politique de RDT et d'innovation» en préparation

Tableau de bord des performances et politiques d'innovation en Europe:

- Validation du projet et calendrier du tableau de bord en novembre 1997

2.2. Priorités d'action pour 1998

2.2.1. La poursuite de la mise en œuvre du Plan d'action demeurera l'une des toutes premières priorités de la Commission, en particulier dans les domaines:

- de la propriété intellectuelle;

- de l'accès au financement;
- de la simplification administrative;
- du développement de l'esprit d'entreprise.

2.2.2. Compte tenu de ces objectifs, l'accent sera mis sur des actions visant à:

- mobiliser les États membres et les acteurs concernés, en particulier au moyen de leur participation à l'élaboration du Tableau de bord sur l'innovation;
- susciter l'émergence, le développement et la croissance d'entreprises, notamment celles qui s'appuient sur les nouvelles technologies;
- favoriser les nouvelles formes de production et de commercialisation;
- aider à la professionnalisation des métiers d'appui à l'innovation, notamment par le biais d'actions de formation, dans les domaines du courtage technologique, du transfert technologique et de l'analyse financière des valeurs de technologie;
- faciliter l'interconnexion ou, si nécessaire, la mise en place de réseaux privés et/ou publics de soutien et services à l'entreprise en matière de technologie, marketing, gestion, information et finance.

2.2.3. Le document comporte une annexe composée de fiches d'information sur les actions mentionnées ci-dessus.

3. Observations générales

3.1. Dans le présent avis, le Comité économique et social entend principalement émettre des observations générales sur le document de la Commission et commenter les priorités d'action qui y figurent. Parmi les mesures mises en œuvre, seules celles suscitant de nouvelles remarques pertinentes font l'objet d'un examen particulier. Le Comité s'est chargé d'élaborer de nombreux avis sur le Plan d'action ou sur la politique d'innovation, dont certains ont déjà été adoptés⁽¹⁾. Les idées qui y sont exprimées ne sont pas reprises dans le présent document, mais en constituent le point de départ.

3.2. Il est évident que la publication de la part de la Commission d'un rapport annuel sur le Plan d'action pour l'innovation, y compris les propositions de priorités d'action, sera utile aussi bien pour les acteurs impliqués

que pour les personnes intéressées par les différentes actions. Il serait cependant souhaitable d'accorder une attention accrue à la présentation de ce rapport. En effet, le document de la Commission, sous sa forme actuelle, reste, malgré un réel souci de concision, peu compréhensible pour qui n'est pas familiarisé avec le sujet, notamment parce qu'il adopte une classification distincte de celle présentée dans le Plan d'action pour l'innovation. En outre, le document se limite à énumérer les priorités pour 1998 et les mesures à mettre en œuvre sans les justifier ni les illustrer.

3.3. Le Comité propose d'améliorer la lisibilité du rapport en y ajoutant un tableau qui comprendrait, de façon synthétique et concrète, les trois parties suivantes:

- les actions prioritaires;
- les résultats obtenus pour chaque action;
- les actions prévues pour l'année suivante.

Objectifs et priorités de la politique d'innovation de l'UE

3.4. Le chômage constitue un des principaux problèmes qui préoccupent l'Europe. Il est par conséquent normal et indispensable que la politique d'innovation participe au redressement de l'emploi. À cet égard, les pays qui créent le plus d'emplois sont ceux qui investissent davantage dans les actions de formation, de recherche, d'innovation et dans les nouvelles technologies.

3.5. L'innovation est avant tout une question d'ordre culturel, et devrait faire l'objet d'une attention accrue dans le cadre du Plan d'action de la Commission. En particulier, la Commission devrait insister sur les dispositions et les aspirations de la société en matière de réforme, sur le comportement face aux changements et aux risques, sur l'esprit d'entreprise et d'une manière générale sur le dynamisme. Le développement de la formation ainsi que le renforcement de la relation entre formation d'une part et monde du travail et entreprises d'autre part jouent un rôle primordial.

3.6. Pour que l'innovation soit un succès, il est important que le monde du travail contribue dans une large mesure au processus d'innovation, et que l'organisation du travail soit de nature à stimuler la participation de chacun ainsi que le développement et la mise à profit du savoir-faire de chaque individu.

3.7. L'Europe a toujours accordé une attention particulière à la dimension sociale dans les mutations structurelles qui affectent les différents secteurs de l'économie. Cette position est d'ailleurs renforcée par le Traité d'Amsterdam. À cet égard, le dialogue social entre les différents acteurs du marché du travail peut jouer un rôle primordial.

3.8. Les principales sources d'emplois sont les PME, l'artisanat et les microentreprises. En effet, elles entretiennent des liens étroits avec les marchés et parviennent à s'adapter et à répondre rapidement aux besoins de la population. L'amélioration des conditions de participa-

⁽¹⁾ Avis sur le «Livre vert sur l'Innovation» — JO C 212 du 22.7.1997; Avis d'initiative sur «L'impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés de RDT dans l'UE» — JO C 355 du 21.11.1997, p. 31; Avis sur les «Règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités et règles de diffusion des résultats de la recherche pour la mise en œuvre du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne (1998-2002) de l'UE et de l'Euratom».

tion des PME à l'ensemble du processus d'innovation est une priorité absolue, à laquelle le CES a pour sa part accordé une attention particulière dans de nombreux avis⁽¹⁾. À cet égard, la création de réseaux d'entreprises et plus encore la coopération entre petites et grandes entreprises constituent d'excellents instruments.

3.8.1. La typologie exposée en détail dans l'avis susmentionné et distinguant les PME qui développent des technologies, celles qui les exploitent et les entreprises «passives», devrait être appliquée à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'innovation. Une proposition concrète en ce sens est formulée au paragraphe 5.1.4 du présent avis.

3.9. L'innovation est un domaine très vaste et très complexe et concerne, en Europe, les entreprises et les autres acteurs individuels tant aux niveaux local et régional que national et communautaire. Dans son avis sur le Livre vert, le CES a eu l'occasion de souligner que la politique d'innovation communautaire doit avant tout se concentrer sur les questions qui relèvent des compétences de l'UE, c'est-à-dire sur les questions relatives au cadre réglementaire, au marché intérieur, aux Fonds structurels et aux programmes de recherche. Le CES insiste également sur le fait que la priorité doit être accordée aux ressources humaines et au financement dans ces domaines.

3.10. L'UE peut intervenir au niveau national ou régional ainsi qu'au niveau des acteurs du marché lorsque cette intervention apporte une valeur ajoutée ou qu'une mobilisation politique s'impose. L'innovation concerne toute une série de domaines traditionnellement décentralisés tels que le financement, la formation, l'émergence et le développement d'entreprises, les activités de recherche en leur sein, ainsi que les unités de recherche des universités et autres centres de recherche. Dans ces domaines, l'UE devrait avant tout rassembler et transmettre des informations comparables, fournir la possibilité de procéder à l'échange d'expériences et d'instaurer des réseaux de coopération parmi les organisations chargées de l'information, de la formation et de consultation dans les États membres, et coordonner si nécessaire les actions aux niveaux national et régional.

Premier Plan d'action pour l'innovation

3.11. Le CES constate avec satisfaction que le Plan d'action reflète bon nombre des points de vue exprimés dans son avis sur le «Livre vert sur l'innovation»⁽²⁾. Toutefois, étant donné qu'il n'a pas eu l'occasion de rédiger un avis portant de façon spécifique sur le Plan

d'action pour l'innovation en Europe, il inclut dans le présent document les observations suivantes:

3.11.1. L'importance de la promotion de l'innovation exigerait un Plan d'action efficace et clair. Néanmoins, le premier Plan d'action de la Commission et sa mise en œuvre donnent actuellement l'impression d'être parfois incomplets et, dans une certaine mesure, de ne pas suivre de fil conducteur. Tout en reconnaissant que la stimulation de l'innovation est, de par sa nature, un phénomène aux multiples facettes et par conséquent complexe, le Comité s'interroge sur l'efficacité du Plan d'action actuel de la Commission.

3.11.2. Le Plan d'action se fonde essentiellement sur la recherche et l'exploitation des résultats obtenus, et en particulier sur le cinquième programme-cadre de R&D de l'UE. La majorité des mesures proposées ont trait à l'amélioration des opportunités et à la suppression des obstacles qui entravent l'exploitation des résultats de la recherche.

3.11.3. Toutefois, il faut signaler que l'innovation ne se base pas uniquement sur la recherche. Ainsi, le Plan d'action passe sous silence une partie aussi — si pas plus — importante du système d'innovation: le marché. La connaissance et la gestion des besoins du marché, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors de l'UE, doivent être développées dans les entreprises parallèlement au développement de l'offre dans le domaine des technologies. Le Plan d'action devrait mentionner explicitement ce point, même si la majorité des actions envisageables, notamment en matière d'éducation et de formation, ne sont pas du ressort de l'UE.

3.11.4. Le fonctionnement efficace du marché intérieur, condition *sine qua non* du succès de l'innovation, fait clairement partie des compétences de l'UE. Cela est valable pour tous les segments du marché, mais le problème est plus aigu dans les secteurs en partie ou totalement fermés. Il apparaît clairement que les domaines souffrant d'un développement lent, en comparaison avec nos grands concurrents, sont ceux des télécommunications et de l'informatique en général, qui par ailleurs sont particulièrement innovants.

3.11.5. Les Fonds structurels constituent pour l'UE une ressource importante pour leur contribution au développement de conditions de vie équitables ainsi qu'au développement et à la cohésion des activités économiques au niveau régional en Europe. À l'avenir, l'orientation des ressources structurelles en faveur des activités innovatrices devrait également figurer parmi les principaux instruments de la politique d'innovation. Cette mesure contribuerait grandement à l'amélioration de l'emploi, qui est selon le CES un des principaux objectifs de la réforme des Fonds structurels. Jusqu'à présent, cette possibilité n'est que mentionnée dans le Plan d'action.

3.11.6. L'ensemble des projets en faveur du développement de la société de l'information en Europe jouent également un rôle fondamental pour l'amélioration des activités innovatrices. La société de l'information fournit en effet un environnement favorable aux activités innovatrices et permet l'émergence de la demande et des

⁽¹⁾ Avis d'initiative sur «L'impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés de RDT dans l'UE» — JO C 355 du 21.11.1997, p. 31.

⁽²⁾ JO C 212 du 22.7.1996.

conditions nécessaires pour les nouveaux produits et les nouveaux services.

Mise en œuvre du Plan

3.12. Le CES se félicite de l'ampleur avec laquelle le Plan d'action pour l'innovation a été réalisé. En particulier, il constate avec satisfaction qu'une grande partie des mesures mises en œuvre concernent la priorité d'action «Mise en place d'un cadre réglementaire, administratif et financier en faveur de l'innovation». Le CES considère que les actions dans ce domaine sont primordiales dans la mesure où elles sont du ressort de l'UE, comme il l'a signalé au paragraphe 3.8.

3.13. En ce qui concerne les différents points abordés dans le plan d'action pour l'innovation, le CES constate que la communication de la Commission omet des domaines tels que la fiscalité, la prospective technologique (foresight), la compétitivité et les Fonds structurels, même dans le chapitre consacré aux priorités d'action pour 1998. Il serait utile que la Commission fasse part de ses intentions en ce qui concerne ces domaines, par exemple en présentant des priorités d'action pour 1998.

3.14. Il n'est pas prévu d'octroyer un financement supplémentaire au programme d'action pour l'innovation. En revanche, le programme se composera d'actions horizontales, d'une action de coordination et d'un réajustement du contenu des programmes existants. Le CES, dans son avis sur le Livre vert, a soutenu ce point de vue, mais il a estimé qu'il est nécessaire d'affecter des ressources nouvelles à la diffusion et à l'utilisation des résultats de la recherche et du développement dans les limites toutefois du (quatrième) programme-cadre. Dans quelle mesure cette position est-elle prise en compte dans les propositions relatives au cinquième programme-cadre?

3.15. Étant donné que l'innovation est de par sa nature un secteur horizontal, la coopération et la coordination entre les différentes DG de la Commission sont une condition sine qua non pour la réussite de l'action au niveau de l'UE. À cet égard, le Groupe de directeurs généraux semble avoir fourni un bon travail. Le CES exige que l'on renforce encore la coopération ainsi que l'on obtienne davantage de résultats concrets.

3.16. La Commission a créé un groupe composé de hauts fonctionnaires des États membres, chargé de l'élaboration d'un tableau sur les activités et les politiques en matière d'innovation en Europe. Selon le CES, il y a lieu d'étendre ce groupe à une plate-forme pour l'innovation, qui rassemblerait des experts représentant les différents groupes d'intérêt de la société, donnerait un avis sur les principaux problèmes et priorités en la matière et servirait de forum d'échange de modèles d'action efficaces.

3.17. La gestion du Plan d'action doit prévoir parmi ses composantes fondamentales une évaluation ainsi que les mesures qui en découlent. À cet effet, il y a lieu de

recourir à des moyens efficaces et d'une large portée, en particulier l'expérience de la plate-forme pour l'innovation susmentionnée. Le CES suivra attentivement, et dans un esprit constructif, le processus d'évaluation.

4. Observations particulières

4.1. *Protection de la propriété intellectuelle*

4.1.1. Livre vert sur les brevets. Le Comité a publié de nombreux avis sur ce thème⁽¹⁾.

4.1.2. Service d'information et d'assistance concernant les droits de propriété intellectuelle. Cette action constitue une nécessité. Le CES recommande vivement d'assurer le suivi de l'utilisation du service, en tentant de répondre à la question suivante: existe-t-il une solution globale qui tienne compte des besoins de l'ensemble des bénéficiaires, ou faut-il dans un premier temps investir dans les services décentralisés au niveau des États membres ou au niveau régional?

4.2. *Financement de l'innovation*

4.2.1. Projet pilote I-TEC. Le projet et ses modalités de mise en œuvre semblent justifiés. Il est encore trop tôt pour commenter les résultats concrets.

4.2.2. Projet LIFT. L'action proposée apparaît comme une nécessité. Sa mise en œuvre n'est pas encore suffisamment avancée pour pouvoir évaluer les résultats, mais une attention particulière est d'ores et déjà accordée au suivi et plus particulièrement à l'efficacité d'une solution globale.

4.2.3. Esprit d'entreprise et accès au financement pour les technologies avancées. Dans le cadre des différents programmes dans ce domaine très important, un nombre satisfaisant d'initiatives ont déjà été lancées. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats concrets de cette action, étant donné que les conclusions de la Commission portent davantage sur la réalisation d'actions spécifiques plutôt que sur l'analyse de résultats définitifs.

4.3. *Cadre réglementaire et simplification administrative*

4.3.1. Communication sur les GEIE. La Commission se doit de stimuler davantage les marchés publics dans la mesure où ceux-ci peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'innovation. Les GEIE constituent pour leur part un instrument de premier ordre pour l'organisation de l'activité innovante des entreprises. Un rapport dans ce sens serait le bienvenu.

4.3.2. Action REGIE. Ce type de réseau est nécessaire. Toutefois, il semble que cette action progresse très lentement.

⁽¹⁾ JO C 129 du 27.4.1998.

4.4. *Éducation et formation*

4.4.1. Les projets Campus Voice, Form-Inno-Tech et Train-Re-Tech ont tous trait aux principaux aspects du mécanisme de l'innovation. Pour le CES, il s'agit de projets pilotes fournissant des expériences et des idées pour les programmes nationaux, voire communautaires. Il est extrêmement important de procéder à leur évaluation et d'en tirer des conclusions pratiques, voire de mettre fin aux projets dont les résultats ne sont pas satisfaisants.

4.5. *Orientation de la recherche vers l'innovation*

4.5.1. La planification des actions au niveau de l'UE pour les années à venir en est à sa phase finale, et les actions clés du cinquième programme-cadre sur la recherche et le développement sont presque prêtes. Le CES a adopté et continue d'adopter divers avis⁽¹⁾ à ce sujet.

4.5.2. La Commission constate que l'UE doit faire face à quatre handicaps dans les activités de recherche et de développement, à savoir un investissement trop limité et une dispersion des efforts, ainsi qu'un déficit dans l'identification des besoins de la société et des marchés émergents et une articulation insuffisante entre la recherche et ses applications. Ces deux derniers handicaps sont confirmés par la perte de parts de marché, de la part des Européens, dans les secteurs où la croissance est la plus rapide. Lorsque la recherche est à même de répondre aux besoins du marché, les problèmes de financement s'amenuisent, les ressources investies étant rapidement récupérées.

4.5.3. Intégration des PME dans le Programme-cadre. Dans ses avis, le CES a souligné à plusieurs reprises l'importance de ce type d'action. Si l'on peut se féliciter du renforcement de la participation des PME, il est néanmoins nécessaire de définir des objectifs plus ambitieux.

4.5.4. Meilleure articulation entre la recherche communautaire et la normalisation. Si le document de travail marque une étape importante en matière de normalisation, les mesures prises dans ce domaine devraient toutefois aller plus loin, et leur champ d'application devrait être plus vaste. Chaque projet de recher-

che, tant au niveau de l'UE qu'aux autres niveaux, devrait, dès la première phase de la mise en œuvre, tenir compte du problème de normalisation et prévoir une action d'harmonisation avec les normes existantes, ou une information sur les futurs besoins en matière de normalisation.

4.5.5. PROSOMA. Cette expérience, qui présente un intérêt certain, porte sur la diffusion des résultats de la recherche. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions de ces expériences.

4.5.6. Initiative en faveur du transfert de technologies au CCR. Le CES approuve toutes les actions en faveur de l'exploitation des recherches menées au sein du CCR. Les résultats seraient d'autant plus appréciables si l'activité du CCR et ses orientations se basaient sur le marché.

4.6. *Coordination renforcée*

4.6.1. Tableau de bord de l'innovation en Europe. Le tableau de bord a été conçu comme un instrument d'analyse de la politique d'innovation. Un tel instrument est nécessaire, car la politique d'innovation est extrêmement diversifiée et ses instruments restent encore en partie à développer.

5. *Priorités d'action pour 1998*

5.1. Les critères pour l'établissement des priorités ne ressortent pas assez clairement du texte. Les quatre priorités mentionnées — la propriété intellectuelle, le financement, la simplification administrative et le développement de l'esprit d'entreprise — sont en tout cas des domaines importants et d'une actualité extrême.

5.1.1. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, il est particulièrement urgent d'arrêter des règlements en faveur du bon fonctionnement de la société de l'information, y compris le commerce électronique, et des inventions biotechnologiques. La Commission doit également s'engager fermement à uniformiser le système européen des brevets sur le modèle international, en particulier si un brevet unique apparaît au niveau européen.

5.1.2. En ce qui concerne le financement de l'innovation, l'UE et les États membres se doivent de créer un cadre réglementaire efficace et de mettre en place des incitants au niveau communautaire. À cet effet, il serait opportun d'identifier les obstacles au financement dans les différents États membres. Le financement en fonds propres des États et de l'UE devrait se limiter au capital d'amorçage.

5.1.3. En matière de simplification administrative, des programmes ont été lancés en réponse aux nombreuses études menées dans ce domaine. Le CES a quant à lui abordé ce thème dans de nombreux avis, et soutenu des actions en faveur de la simplification. Il faudrait non

⁽¹⁾ Avis sur le «Document de travail de la Commission "Vers le 5^e programme-cadre: Les objectifs scientifiques et technologiques"» — JO C 355 du 21.11.1997, p. 37; 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)» — JO C 73 du 9.3.1998, p. 133; Avis sur «Le cinquième programme-cadre de RDT — Programmes spécifiques» — en préparation; Avis sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités et règles de diffusion des résultats de la recherche pour la mise en œuvre du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne (1998-2002)».

pas allouer des crédits supplémentaires à de nouvelles études, mais se lancer immédiatement dans la mise en œuvre des Plans et supprimer les obstacles administratifs inutiles aux niveaux communautaire et national.

5.1.4. En ce qui concerne le développement de l'esprit d'entreprise, le Comité se réfère au point 3.9. Selon le CES, afin d'augmenter l'innovation des PME de différents types, il serait utile d'appliquer la typologie proposée au paragraphe 3.8.1, et de lancer des projets pilotes en faveur du développement d'organismes intermédiaires là où ils n'existent pas encore. Ces organismes pourraient être des sociétés ou des particuliers détenteurs d'un savoir-faire ou jouant le rôle d'intermédiaire dans le transfert de ce savoir-faire (chambres de commerce ou consultants), qui répondraient à la demande des PME à la recherche de technologies spécifiques, de partenaires (grandes entreprises, chercheurs du secteur privé, etc.) et de financement. Avec le soutien de la Commission, ces intermédiaires se constitueraient en réseaux au niveau de l'UE.

5.2. Les cinq objectifs mentionnés à la fin du document de la Commission méritent le soutien du Comité. La Commission ne précise cependant pas assez clairement quelles sont les mesures visées par chacun d'eux. Dans la mesure où les objectifs relèvent essentiellement des compétences des États membres, il y a lieu d'examiner très attentivement la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'UE ainsi que leur planification.

6. Conclusions et recommandations

6.1. Le Comité reconnaît l'utilité d'un rapport annuel sur le Plan d'action pour l'innovation. Toutefois, il constate que le premier rapport est relativement confus. Le CES propose par conséquent d'en améliorer la lisibilité en y ajoutant un tableau qui reprendrait, de façon synthétique, les actions prioritaires, les résultats obtenus pour chacune d'elles ainsi que les actions prévues pour l'année suivante.

6.2. Il faudra dorénavant améliorer les conditions de participation des PME, de l'artisanat et des microentreprises à l'ensemble du processus d'innovation. Afin de stimuler l'esprit d'entreprise, objectif qui figure parmi les priorités d'action pour 1998, le CES propose de lancer des projets pilotes en faveur du développement d'organismes intermédiaires là où ils n'existent pas

encore. Ceux-ci apporteraient leur soutien aux PME à la recherche de technologies spécifiques, de partenaires et de financement. Selon le CES, il faudrait appliquer la typologie distinguant les PME qui développent des technologies, celles qui les exploitent et les entreprises «passives».

6.3. Le Plan d'action pour l'innovation ne considère absolument pas le marché comme une composante essentielle du système d'innovation. Le CES tient tout particulièrement à signaler que le fonctionnement efficace du marché intérieur, qui fait clairement partie des compétences de l'UE, est une condition *sine qua non* du succès de l'innovation.

6.4. Dans le cadre de la politique d'innovation communautaire, les Fonds structurels devraient également inclure un volet important consacré aux actions en faveur de l'innovation. Cela contribuerait grandement à l'amélioration de l'emploi, qui est selon le CES un des principaux objectifs de la réforme des Fonds structurels.

6.5. Le CES estime que la politique d'innovation communautaire doit avant tout se concentrer sur les questions qui relèvent des compétences de l'UE, c'est-à-dire sur la résolution au niveau communautaire des questions relatives au cadre réglementaire, au marché intérieur, aux Fonds structurels et aux programmes de recherche. L'UE peut intervenir au niveau national ou régional ainsi que sur les marchés lorsque cette intervention apporte une valeur ajoutée. Dans ces domaines, l'UE devrait avant tout rassembler et transmettre des informations comparables, fournir la possibilité de procéder à l'échange d'expériences et d'instaurer des réseaux de coopération parmi les organisations chargées de l'information, de la formation et de consultation dans les États membres, et coordonner si nécessaire les actions aux niveaux national et régional.

6.6. Afin de garantir l'efficacité de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'innovation en Europe, il est nécessaire de contribuer largement et en connaissance de cause à l'identification des problèmes et des priorités ainsi qu'à l'évaluation des résultats obtenus. À cet effet, le CES propose d'instaurer une plate-forme pour l'innovation en étendant le groupe de hauts fonctionnaires à des experts représentant les différents groupes d'intérêt de la société. Cette plate-forme pourrait également servir de forum d'échange d'expériences et de coordination entre les États membres et les autres acteurs.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

*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 les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles et complétant les directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/434/CEE et 93/16/CEE concernant les professions d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin (présentée par la Commission)»⁽¹⁾

(98/C 235/11)

Le 16 décembre 1997, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité CE, 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 élaboré son avis le 15 mai 1998 (rapporteur: M^{me} Sigmund).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 115 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

En présentant l'initiative SLIM (Simpler legislation for the Internal Market — Simplifier la législation relative au marché intérieur), la Commission a engagé un processus dans le cadre duquel de petites équipes d'experts sont chargées de proposer des mesures de simplification de la législation du marché intérieur au sens large. Le projet pilote de 1996 a créé quatre équipes, dont une s'est penchée sur les dispositions législatives relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes. Cette équipe a rendu en octobre 1996 son rapport, dont le contenu était pour l'essentiel le suivant:

- les directives sectorielles doivent être maintenues;
- les comités consultatifs doivent en principe être maintenus, mais la procédure de nomination doit être simplifiée, leur taille réduite et leurs méthodes de travail simplifiées;
- les dispositions législatives et administratives liées à la reconnaissance en vigueur dans certains États membres doivent être examinées et le cas échéant simplifiées et clarifiées;
- la procédure de mise à jour des listes des diplômes faisant l'objet d'une reconnaissance automatique doit être simplifiée;
- les dispositions relatives à la formation générale et professionnelle dans les directives sectorielles devraient porter davantage sur la compétence acquise et les résultats obtenus plutôt que strictement sur le contenu de la formation.

Avec la proposition de directive à l'examen, la Commission met en œuvre une partie des propositions du groupe d'experts SLIM. Dans les considérations générales de la

proposition de directive, la Commission annonce en outre pour 1998 des décisions formelles concrétisant les propositions de rationalisation des comités consultatifs.

2. Observations générales

2.1. Le Comité félicite la Commission pour cette proposition de directive qui contribue selon lui à accroître la transparence et l'efficacité du travail de l'Union sans menacer les intérêts légitimes des citoyens.

Le Comité considère également cette proposition de la Commission comme une contribution essentielle au pacte de confiance pour l'emploi.

2.2. La Commission étudie soigneusement, dans les considérations générales de la proposition, la réforme des comités consultatifs concernant les professions de santé.

Les points suivants sont abordés:

- simplification du mode de désignation;
- réduction du nombre de membres;
- allongement de la durée du mandat;
- élargissement des compétences.

2.3. La partie normative de la proposition de directive contient principalement les éléments suivants:

- le concept de «formation réglementée», déjà contenu dans la 2^e directive «Reconnaissance» (92/51/CEE), est inclus dans la 1^{re} directive «Reconnaissance» (89/48/CEE) (article 1^{re});
- le groupe des coordinateurs est habilité à rendre des avis (article 2);

⁽¹⁾ JO C 28 du 26.1.1998, p. 1.

- la procédure simplifiée de mise à jour des diplômes faisant l'objet d'une reconnaissance automatique, prévue par la directive «Médecins», est étendue à toutes les directives sectorielles, à la seule exception de la directive «Architectes», qui prévoit une procédure qui lui est propre et donne déjà toute satisfaction (article 3);
- la situation des migrants, ressortissants communautaires, ayant bénéficié d'une formation en dehors de l'Union européenne, doit être clarifiée (article 5);
- la possibilité d'introduire un recours contre des décisions des États membres statuant sur des demandes de reconnaissance est introduite (article 6).

3. Observations particulières

Avec le document à l'examen, le Comité se trouve confronté avec le document à l'examen à des informations dont la valeur juridique est variable: le texte qui traite des questions soulevées par la réforme des comités consultatifs n'a qu'un caractère informatif, puisque les décisions correspondantes n'ont pas encore été adoptées; en revanche, la proposition de directive contient déjà des propositions concrètes de dispositions juridiquement contraignantes.

3.1. Réforme des comités consultatifs

Il paraît utile aux yeux du Comité, avant d'entrer dans le détail des propositions de la Commission, de rappeler comment se composent et fonctionnent les comités opérant dans le domaine des directives sectorielles.

Les membres des comités consultatifs sont des experts dotés de compétence consultative. Au moment de leur mise en place, leur tâche prioritaire était de favoriser et de garantir les échanges d'informations sur le contenu et la structure des systèmes de formation. Ce besoin d'information ayant été satisfait en grande partie, le groupe SLIM compétent a recommandé de retenir pour l'avenir une approche davantage axée sur les résultats, au niveau de l'exercice professionnel.

Les comités de hauts fonctionnaires, qui se distinguent des comités consultatifs par leur fonctionnement, ne sont pas concernés quant à eux par les propositions de réforme du groupe SLIM. Contrairement aux comités consultatifs, les comités de hauts fonctionnaires sont dotés de compétences décisionnelles et sont également actifs dans le cadre de la procédure de comitologie.

3.1.1. Simplification du mode de désignation.

Actuellement, chaque État membre communique la liste de ses experts au Conseil qui prend alors la décision formelle de nomination. Comme l'expérience l'a montré, il s'agit d'une procédure excessivement longue, qui dans le pire des cas ne se conclut que peu de temps avant l'ex-

piration du mandat du comité concerné, puisque le Conseil attend pour statuer d'avoir reçu la dernière notification.

Il est ainsi arrivé que le fonctionnement d'un comité soit dès le départ compromis pour des raisons formelles. Aussi le Comité soutient-il expressément la proposition de la Commission de simplifier la procédure de manière à ce que les États membres notifient directement à la Commission l'identité de leurs représentants.

3.1.2. Réduction du nombre de membres

Actuellement, chaque État membre délègue trois membres titulaires (représentant respectivement la profession en exercice, les établissements d'enseignement et les autorités compétentes) et trois suppléants, de sorte que chaque comité compte actuellement 90 membres.

Le Comité partage le point de vue des experts SLIM et de la Commission selon lequel il conviendrait pour une meilleure efficacité de réduire la taille de ces comités. Le facteur coûts joue lui aussi un rôle essentiel dans ces réflexions: en cas d'élargissement de l'Union, chaque comité serait augmenté de 6 membres par nouvel État membre!

La proposition de la Commission de limiter la composition des comités à un membre titulaire et un membre suppléant (un expert de la profession en exercice et un expert des établissements d'enseignement) par État membre paraît équilibrée et adaptée à la mission des comités.

L'évolution historique spontanée dans le temps évoquée plus haut concernant les tâches des comités consultatifs et la réaction de la Commission à cette évolution, qui a consisté à vouloir modifier et élargir leur mandat dans le sens d'un plus grand pragmatisme, font que les États membres doivent envoyer des représentants de la profession comme membres réguliers des comités consultatifs. Or, il n'apparaît ni judicieux ni conforme à la volonté de la Commission de rechercher à la tendance à un plus grand pragmatisme, de laisser aux États membres le choix d'envoyer comme membres réguliers les experts de la profession en exercice ou ceux des établissements d'enseignement.

Il convient par conséquent d'établir explicitement que la Commission, en reprenant les propositions SLIM en cette matière, modifie fondamentalement le mandat des comités consultatifs (lequel était concentré jusqu'à présent sur la coordination du contenu de l'enseignement) et lui adjoint des tâches supplémentaires que peuvent précisément mener plus efficacement des membres de la profession, répondant ainsi aux nouvelles orientations.

Le Comité demande à la Commission de préciser, sur ce point également, la ligne qu'elle entend suivre et d'inviter les États membres à envoyer de préférence des représentants des différentes professions comme membres ordinaires.

Les experts des autorités compétentes étant déjà représentés dans les comités de hauts fonctionnaires, lesquels sont de toute façon contactés par les comités consultatifs,

le correctif administratif souhaité par certains États membres ne disparaît pas non plus si on réduit le nombre de membres des comités consultatifs.

Il conviendrait du reste, selon le Comité, de prendre certaines dispositions d'organisation pour une coopération plus étroite et continue entre les deux comités. Ainsi, on pourrait prévoir au moins une réunion commune par an.

3.1.3. L'allongement de la durée du mandat des comités de trois ans actuellement à six ans est selon le Comité une conséquence obligée de la restructuration des comités consultatifs, puisque les difficultés de départ posées par le renouvellement des comités sont ainsi atténuées.

3.1.4. L'extension future de la compétence des comités consultatifs à tous les avis demandés d'une manière générale par la Commission dans le domaine de la libre circulation des différentes professions couvertes par les directives sectorielles est une mesure cohérente. Car en définitive, toutes les mesures adoptées dans le cadre de SLIM ou dans la lignée de ce programme doivent être considérées comme faisant partie du grand projet de la Commission concernant le marché intérieur.

3.2. *Formation réglementée (article premier)*

L'introduction du concept de «formation réglementée» dans la 1^{re} directive «Reconnaissance» doit en principe être approuvée puisqu'elle contribue à simplifier la terminologie, ce concept figurant déjà dans la 2^e directive «Reconnaissance», plus récente.

Sur le plan du fond, l'introduction de cette notion dans la directive 89/48/CEE répond également à la volonté de s'orienter davantage, dans le cadre du système général de reconnaissance, vers le résultat (l'exercice de la profession). La libre circulation de nombreux jeunes citoyens désireux d'émigrer sera ainsi facilitée.

3.3. *Avis des coordinateurs (articles 1^{er} et 2)*

Le Comité approuve l'approche pragmatique préconisée par la Commission. Il apparaît opportun de faire appel à l'expérience des organismes qui utilisent la directive dans la pratique et d'accélérer ainsi une application et une interprétation plus uniformes de celle-ci.

Le Comité soutient la tendance à faire du groupe de coordination une sorte d'organisme de consultation pour la Commission.

3.4. *Mise à jour des listes de diplômes (articles 3 et 4)*

Aux termes de cette proposition, les États membres communiquent à la Commission l'ensemble des dispositions nationales adoptées en matière de diplômes,

certificats et autres titres; la Commission publie les dénominations adoptées par les États membres au Journal officiel des Communautés européennes.

Cette procédure s'étant déjà avérée appropriée dans le domaine de la médecine générale, le Comité juge utile et opportun de la transférer aux autres directives sectorielles adoptées dans le secteur de la santé.

3.5. *Traitement des diplômes acquis dans un pays tiers par des ressortissants communautaires (article 5)*

La Commission constate à juste titre dans les considérants relatifs à l'article 5 que chaque État membre demeure libre de reconnaître des formations acquises en dehors de l'Union européenne et que cette reconnaissance ne lie pas les autres États membres.

Ce faisant, la Commission suit la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui stipule expressément que les États membres ne sont pas liés par la reconnaissance par un autre État membre d'un diplôme délivré par un pays tiers, mais doivent tenir compte comme d'un élément communautaire de l'expérience professionnelle acquise à la suite de cette reconnaissance⁽¹⁾. La Cour de justice des Communautés européennes a été plus claire encore lors de l'affaire Tawil-Albertini⁽²⁾, en déclarant que «la reconnaissance par un État membre des titres délivrés par des États tiers, même s'ils ont été reconnus comme équivalents dans un ou plusieurs États membres, n'engage pas les autres États membres».

Le Comité recommande de préciser le libellé de l'article 5, le texte actuel ne spécifiant pas assez clairement que la reconnaissance par un autre État membre d'un diplôme délivré par un pays tiers ne lie pas automatiquement l'État membre d'accueil.

L'expression «tenir compte» utilisée dans l'article 5 autorise une certaine marge d'interprétation, puisque selon la conception juridique générale, le fait de «tenir compte» n'est qu'un aspect partiel d'un processus de décision.

Le Comité propose toutefois, dans un souci de clarification, de compléter la première phrase de l'article 5 comme suit:

«Les États membres tiennent compte, dans le cadre du contrôle des équivalences des diplômes, certificats et autres titres ...»

3.6. *Voies de recours (article 6)*

Le Comité se félicite expressément que soit prévue la possibilité d'un recours contre des décisions des États

(1) Arrêt de la Cour de justice du 9 février 1994. Salomone Haim contre Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. Affaire C-319/92.

(2) Arrêt de la Cour de justice du 9 février 1994. Abdullah Tawil-Albertini contre ministre des Affaires sociales. Affaire C-154/93, citation d'après Haim, point 21.

membres, y compris en cas de carence de leur part. Ce droit démocratique fondamental des citoyens trouve son équivalent dans les principes généraux du droit communautaire.

3.7. Articles 7 à 21

C'est volontairement que le Comité n'a pas abordé ces modifications spécifiques des directives sectorielles. Il lui paraît prioritaire de prendre position de la façon la plus condensée possible sur les modifications fondamentales proposées par la Commission et pense de ce fait

pouvoir renoncer à examiner les propositions d'adaptation qui ne suscitent pour l'essentiel pas de désaccord.

4. Conclusions

Le Comité appuie pour l'essentiel la proposition de la Commission à l'examen, dans laquelle il voit un important instrument de simplification juridique et d'amélioration de la transparence.

Les mesures proposées à des fins de simplification non seulement contribueront à améliorer le rapport coût-profit, mais permettront aussi d'accélérer les procédures de travail et partant de renforcer la confiance des citoyens dans l'Europe.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'avenir du marché des produits de la pêche dans l'Union européenne: responsabilité, partenariat, compétitivité»

(98/C 235/12)

Le 22 décembre 1997, la Commission a décidé, aux termes des articles 43 et 198 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 mai 1998 (rapporteur: M. Chagas).

Le Comité économique et social a adopté, au cours de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai) par 103 voix pour et 6 abstentions l'avis suivant .

1. Introduction

1.1. La communication de la Commission a pour objectif de jeter les bases d'un débat sur les modifications à apporter à l'Organisation commune des marchés (OCM), en vue d'améliorer le fonctionnement du marché et d'adapter ce volet de la Politique commune de la pêche (PCP) aux changements survenus sur les marchés des produits de la pêche.

1.2. La Commission devra présenter ultérieurement des propositions en vue d'assurer un meilleur fonctionnement de l'OCM.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite de la présentation de la communication de la Commission sur l'avenir du marché des produits de la pêche, et en particulier de ce que

la Commission y affirme qu'il entend soumettre ce document à un débat institutionnel et à une consultation de vaste ampleur parmi les principaux acteurs de la filière pêche (armateurs, travailleurs, industrie, consommateurs).

2.2. Le Comité rappelle que l'OCM a été instituée par le règlement (CEE) 2142/70 ⁽¹⁾ qui définissait les principes généraux régissant ce volet de la politique commune de la pêche, qui a fait l'objet de plusieurs ajustements imposés par la réalité d'un marché en mutation, le dernier ayant été réalisé à travers le règlement de base qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO L 236 du 27.10.1970, p. 5.

⁽²⁾ JO L 388 du 31.12.1992, p. 1.

2.3. Présentant de grandes similitudes avec la Politique agricole commune (PAC), dont elle s'est d'ailleurs largement inspirée, l'Organisation commune des marchés a également adopté certains des objectifs de celle-ci, tels que la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements et des prix raisonnables. L'OCM obéit également aux mêmes principes que ceux de la PAC, à savoir l'unité des prix, la solidarité financière et la préférence communautaire.

2.4. En revanche, contrairement à la PAC, l'OCM a connu la consolidation de l'ensemble du tarif douanier pour les produits de la pêche, fruit d'une option politique prise dans les années 1960, dans le cadre des négociations du GATT (Dillon Round), ce qui s'est traduit par les difficultés connues de tous et l'impossibilité pour la Commission de renforcer la protection tarifaire. De nouvelles concessions ont été faites lors des cycles de négociations ultérieurs.

2.5. La consolidation du tarif douanier commun dans le cadre du GATT a eu pour conséquence que l'OCM des produits de la pêche fonctionne en régime d'économie de marché, ce qui rend difficile, voire impossible, si ce n'est au titre des mesures de sauvegarde prévues dans les règles du GATT, l'adoption de mesures restrictives en ce qui concerne les importations de pays tiers ou l'octroi d'aides à la production. Cela ne signifie pas pour autant que l'on n'applique pas pleinement le principe de la préférence communautaire et que l'on ne pratique pas une gestion rigoureuse du tarif douanier pour les produits de la pêche, de sorte que à chaque fois qu'on diminue la protection de la production communautaire, ce soit dans le cadre de contreparties accordées par les pays tiers, qui profitent effectivement à la filière pêche.

2.6. L'OCM ne peut suffire à elle seule à résoudre l'ensemble des problèmes qui affectent le secteur.

2.7. Il faut rappeler que les principaux déséquilibres existants dans le secteur ont leur origine essentiellement dans la surcapacité par rapport aux ressources disponibles, la rareté de celles-ci par rapport à la demande, le surendettement, les coûts d'exploitation élevés, la faible productivité et, dans une certaine mesure, une certaine inadéquation des circuits de commercialisation. À ces lourds facteurs structurels endogènes se sont ajoutés d'autres facteurs externes tels que la mondialisation des marchés, la réduction des barrières douanières et/ou l'élimination des entraves aux échanges commerciaux, la concurrence d'autres produits ou la réduction des coûts de transport qui mettent les marchés européens à la portée de leurs principaux concurrents.

2.8. Pour assurer la pérennité des activités de pêche au niveau communautaire, il faut garantir la viabilité de celles-ci dans le cadre d'une exploitation rationnelle des ressources halieutiques, en adoptant des mesures intégrées pour l'ensemble des composantes de la politique commune de la pêche.

2.9. Le Comité part du principe que la Commission veillera à la compatibilité et à la cohérence des mesures

actuellement proposées dans le cadre de l'OCM avec les mesures déjà adoptées ou à adopter en ce qui concerne les autres volets de la politique commune de la pêche, notamment — dans le contexte des politiques concernant les structures, les ressources et le contrôle.

2.10. Il rappelle en outre que, dans le cadre de l'approche globale évoquée précédemment, les ajustements à faire dans l'OCM des produits de la pêche doivent également aller de pair avec des mesures socio-économiques d'accompagnement de nature à faciliter leur adoption par le secteur. À cet égard, il importe également que les organisations des producteurs soient présentes et actives dans tous les pays membres concernés par le secteur de la pêche.

2.11. L'OCM des produits de la pêche a pour objectif de réguler la concurrence sur le marché en évitant, tout en respectant les engagements internationaux de l'Union, la concurrence déloyale de pays tiers.

2.12. L'Union européenne et les États membres doivent utiliser avec plus de rigueur les mécanismes qu'ils ont à leur disposition pour empêcher que des ressources pêchées dans le mépris le plus total des règles établies puissent être commercialisées librement dans l'espace communautaire, entrant en concurrence déloyale avec les produits de nos opérateurs. La situation dans ce domaine n'est absolument pas satisfaisante et la filière pêche ainsi que le CES l'ont fait savoir en maintes occasions. Le contrôle de l'application des règles en vigueur présente de nombreuses carences et est en partie responsable des perturbations dans le secteur.

2.12.1. S'agissant des importations, il est nécessaire de contrôler avec davantage de rigueur l'application des dispositions en vigueur, notamment en matière d'hygiène et de santé et d'étiquetage ainsi qu'en ce qui concerne les tailles minimales (immatures).

2.13. Comme pour les autres produits dans des circonstances identiques, l'adaptation de l'offre à la demande est un élément décisif pour déterminer les revenus des producteurs. Ceux-ci doivent en tirer les conclusions qui s'imposent et les mécanismes d'intervention de l'OCM doivent pouvoir jouer ce rôle régulateur, d'autant qu'il s'agit d'une activité de capture ayant un caractère aléatoire.

2.14. Le Comité constate que la consommation de poisson par habitant dans l'Union européenne a connu une progression continue mais très légère à la fin des années 1990, et que les modes et les habitudes de consommation, surtout de poisson frais, se sont largement diversifiés.

2.15. Il est possible de faire progresser les habitudes alimentaires des citoyens européens dans le sens d'une consommation accrue de produits de la pêche, ce qui contribuerait au développement d'un mode d'alimenta-

tion plus sain. La promotion des produits de la pêche s'avère par conséquent être un aspect de la réforme de l'OCM qu'il ne faut en aucune façon perdre de vue. Les Organisations des producteurs (OP) devraient recourir plus souvent aux incitants communautaires existants pour soutenir les campagnes de promotion de la consommation de poisson et d'information pour la consommation de nouvelles espèces.

2.15.1. Le facteur prix peut également être un élément décisif pour contribuer durablement la réalisation de cet objectif.

2.16. Il est également nécessaire que les OP ainsi que l'ensemble des activités commerciales situées en aval de la production contribuent à la transparence du marché et se décident à intégrer l'information du consommateur comme une variable stratégique.

2.16.1. Le Comité reconnaît que la valorisation de la production et une transparence accrue des relations commerciales passent par l'adoption de mesures relatives à l'appellation commerciale des espèces, à leur origine, à leur mode de production et à leur degré de fraîcheur.

2.16.2. Le Comité espère que les propositions relatives à l'intégration verticale du secteur pourront être faites le plus rapidement possible.

2.17. Le Comité marque son adhésion sans réserve au principe d'une pêche et d'un commerce responsables.

2.17.1. Il estime que la valorisation des bonnes pratiques, tant au niveau des activités de capture que de la production aquicole et de la commercialisation, peut constituer un élément de valorisation globale, et en particulier promouvoir la production communautaire face à la concurrence des pays tiers.

2.18. La concentration de l'offre, en encourageant les débarquements dans les ports équipés des moyens adéquats pour les opérations de contrôle, peut constituer un puissant élément de dissuasion quant aux pratiques non respectueuses de la législation en vigueur.

2.19. Le Comité manifeste quelques réserves quant à la formulation du point III A. 4b) en ce qui concerne les produits pêchés en conformité avec les règles «de protection de l'environnement». Il estime que cette notion devrait être dûment clarifiée sous peine d'être susceptible de se prêter, si elle est mal interprétée, à des pratiques faussant la concurrence.

2.20. Pour bien faire face à une concurrence de plus en plus forte et de mieux en mieux étudiée de la part des producteurs des pays tiers et de la production aquicole elle-même (qui connaît un franc développement, même pour les produits à valeur élevée), principalement en ce qui concerne les produits commercialisés frais, le secteur doit miser sérieusement sur une politique de qualité qui satisfasse pleinement le consommateur.

2.21. Le Comité admet qu'il est nécessaire de soutenir les actions qui tendent à améliorer la fluidité de l'approvisionnement en poisson, matière première de l'industrie de transformation, par le secteur productif, approvisionnement qui doit être réalisé dans de bonnes conditions et dans le souci de la qualité, compte tenu de la complémentarité de ces deux secteurs de la filière. La contractualisation de l'approvisionnement semble être a priori une bonne solution.

2.21.1. Il s'agit d'éviter les distorsions de concurrence, compte tenu des concessions tarifaires faites à des pays tiers pour qu'ils accèdent au marché communautaire et des avantages dont ceux-ci jouissent en termes de faibles coûts tant des facteurs de production que de la matière première.

2.22. Dans un contexte de pénurie de ressources, le Comité souscrit à l'idée que l'on devrait s'orienter vers l'examen par le secteur de la suppression des incitants au retrait-destruction, de manière à inciter les producteurs, à l'instar de ce qui s'est produit pour certaines productions agricoles, à recourir plus systématiquement au retrait-report. Un soutien permanent à l'innovation, en vue de la création de nouveaux produits ou de modes de transformation plus évolués, doit être encouragé.

3. Observations particulières

3.1. Au chapitre III A, n° 3, en ce qui concerne les aides au stockage privé, l'attention est attirée sur le fait que, dans certains États membres, les OP ne sont pas toujours propriétaires des stocks. Ainsi faut-il clarifier à qui est destinée l'aide au stockage.

3.2. S'agissant du régime des échanges commerciaux avec les pays tiers et de l'adoption de bonnes pratiques tant au niveau des captures que de la commercialisation, la section est d'avis que, lorsqu'il est fait référence aux produits capturés dans les eaux internationales, il conviendrait également de mentionner les bateaux qui utilisent des pavillons de complaisance.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

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 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine»⁽¹⁾

(98/C 235/13)

Le 9 mars 1998, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé 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 12 mai 1998 (rapporteur: M. Pricolo).

Au cours de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 106 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. À la suite de la célèbre affaire de l'ESB, qui a éveillé l'inquiétude de l'opinion publique et la méfiance des consommateurs à l'égard de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, le législateur européen avait rapidement pris des mesures en adoptant en avril 1997 la directive 97/12/CE du Conseil, qui prévoyait, en complément de la directive 64/432/CEE du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, la création de bases de données informatisées permettant de disposer d'informations sur les animaux des espèces bovine et porcine ainsi que sur leurs mouvements.

1.2. Parallèlement à l'adoption de la directive 97/12/CE, le Conseil a approuvé le 21 avril 1997 le règlement (CE) n° 820/97 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.

1.3. En substance, les objectifs fixés étaient de deux ordres: d'une part, garantir un échange d'informations rapide et efficace entre les États membres concernant l'identité des animaux, leurs mouvements ainsi que l'identité des exploitations concernées; d'autre part, fournir des instruments adéquats — l'apposition d'une marque auriculaire et la délivrance d'un passeport — pour pouvoir remonter à l'exploitation, au centre ou à l'organisme d'origine ou de passage de l'animal.

1.4. Il y a lieu de tenir compte du fait que ces deux instruments, qui sont étroitement liés, faisaient et font toujours partie intégrante du système destiné à créer les conditions techniques garantissant une communication adéquate entre le producteur et la base de données ainsi qu'une mise à profit des bases elles-mêmes.

2. Propositions de la Commission

2.1. La modification de la directive 64/432/CEE actuellement proposée par la Commission consiste à demander au «Comité vétérinaire permanent» (procédure Commission/comité) de définir les modalités

d'application du mécanisme visant à assurer le caractère opérationnel des bases de données informatisées.

2.2. Il ne s'agit donc pas de modifications fondamentales, mais plutôt d'une disposition relative à la procédure, qui vise à associer le Comité vétérinaire permanent, organe consultatif de la Commission, à la gestion de cette problématique.

3. Observations

3.1. Le Comité constate qu'à ce jour, un an après l'adoption de la directive 97/12/CE et du règlement (CEE) n° 820/97, la base de données informatisée dans laquelle devraient figurer l'identité de l'animal, les exploitations et les mouvements des animaux n'est de toute évidence pas encore opérationnelle.

3.2. Le fait que la Commission présente aujourd'hui une proposition visant à définir les modalités d'application du système d'informatisation des données relatives aux animaux des espèces bovine et porcine porte à croire que les règles communautaires dans ce domaine spécifique ne sont pas appliquées ou que leur application n'est pas satisfaisante.

3.3. Ce retard met en cause la crédibilité des autorités communautaires et/ou nationales et ne contribue certainement pas au rétablissement de la confiance des consommateurs.

3.4. Le Comité invite la Commission à présenter un rapport sur la mise en œuvre de la directive 97/12/CE et du règlement (CEE) n° 820/97 dans tous les États de l'UE.

3.4.1. Il demande également qu'un accès approprié au réseau informatique de données soit garanti aux parties concernées, c'est-à-dire aux organisations reconnues de producteurs agricoles, de commerçants et de consommateurs ayant un intérêt spécifique reconnu par leur État membre.

3.5. En dépit de la situation actuelle, caractérisée par une mise en œuvre insuffisante, voire inexistante du système d'informatisation prévu, le Comité estime devoir adhérer à la proposition de la Commission, précisément

⁽¹⁾ JO C 100 du 2.4.1998, p. 23.

pour souligner que le principal objectif à poursuivre reste la protection de la santé publique.

3.5.1. Il déplore toutefois qu'aucune suite concrète n'ait été donnée aux dispositions communautaires

relatives à la police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires de bovins adoptées en 1997, et invite la Commission à préparer et à présenter aux autres institutions de l'UE le rapport visé au point 3.4.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative au programme statistique communautaire 1998-2002»

(98/C 235/14)

Le 31 mars 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 mai 1998 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 118 voix pour et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission présente son cinquième programme quinquennal établi par EUROSTAT. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du Règlement (CEE) n° 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire, ce programme fera l'objet d'une Décision du Conseil. Le règlement (CEE) n° 322/97 stipule que «la Communauté doit pouvoir accéder en temps utile à des informations statistiques comparables entre les États membres, à jour, fiables, pertinentes et produites avec un maximum d'efficacité, en vue de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de ses politiques».

1.2. Dans le programme à l'examen — le règlement (CEE) n° 322/97 prescrit qu'il doit définir les orientations, les principaux domaines et les objectifs des actions envisagées et ne pas dépasser cinq ans —, la Commission poursuit d'abord un objectif de continuité, à savoir «fournir à l'Union européenne un service statistique de haute qualité» en satisfaisant trois exigences: répondre aux besoins des politiques communautaires, améliorer la collaboration entre EUROSTAT et les services statistiques nationaux (qui forment ensemble le SSC: le système statistique communautaire) et fixer des priorités.

1.3. La Commission identifie quatre catégories de priorités:

- priorités politiques de la Communauté;
- projets de statistiques majeurs ou projets d'infrastructures;
- maintien et perfectionnement des systèmes répondant à des besoins politiques existants;
- autres indicateurs statistiques nécessaires.

1.4. Le programme coûtera au budget quelque 83 à 95 millions d'Euros par an.

1.5. Le programme définit les actions envisagées pour les principaux domaines suivants:

- Libre circulation des marchandises;
- Agriculture;
- Libre circulation des personnes, des services et des capitaux;

- Transports;
- Règles communes de concurrence, fiscalité et rapprochement des législations;
- Politique économique et monétaire;
- Politique commerciale commune;
- Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse;
- Culture;
- Santé publique;
- Protection des consommateurs;
- Réseaux transeuropéens;
- Industrie;
- Cohésion économique et sociale;
- Recherche et développement technologique;
- Environnement;
- Coopération au développement;
- Travaux non couverts par les titres du traité.

1.6. Cette énumération est faite sans ordre de priorité en fonction des titres du Traité CE. La Commission choisit cependant nettement ses priorités, qui sont:

- l'Union économique et monétaire;
- la compétitivité, la croissance et l'emploi;
- l'élargissement de l'Union européenne.

1.7. Enfin, la Commission indique, pour chaque domaine statistique, non seulement les priorités mais aussi les actions où, par manque de ressources, EUROSTAT a un retard ou doit renvoyer à plus tard la poursuite d'une action.

2. Travaux antérieurs

2.1. Le Comité s'est prononcé, en avril 1994⁽¹⁾, sur la proposition de la Commission qui a abouti au Règlement du 17 février 1997⁽²⁾ du Conseil sur la statistique communautaire. Il a donc fallu près de trois ans au Conseil pour décider de cette matière importante.

Le Comité n'avait pas, en son temps, formulé de réserves de principe sur la proposition de la Commission.

2.2. Le Comité a émis, en novembre 1992, un avis portant, entre autres, sur une «Proposition de décision du Conseil relative au programme-cadre pour des actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique 1993-1997»⁽³⁾. Cet avis constatait un certain déséquilibre entre les priorités politiques et méthodologiques et plaidait pour «un rapprochement au plus haut niveau possible des performances des systèmes statistiques nationaux». Cet avis mettait également en doute les chances de réalisation du programme «ambitieux» de la Commission.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social se réjouit de la possibilité qui lui est offerte de se prononcer sur ce cinquième programme statistique de la Communauté. Le Comité se rend compte dans son travail quotidien combien il est utile de disposer, au niveau communautaire comme au niveau national, d'un système statistique bien outillé et performant. Le Comité ne revient pas, dans le présent avis, sur les caractéristiques de base qui doivent être celles d'un tel système. Elles sont traitées de façon exhaustive dans le Règlement (CE) n° 322/97 et dans l'avis que le Comité a émis sur la proposition de la Commission y relative. Le Comité insiste cependant sur le fait que l'Union européenne a besoin d'un système de statistiques suffisamment indépendant et doté de ressources adéquates.

3.2. Le Comité estime que, dans la proposition à l'examen, la Commission fait une distinction suffisamment claire entre les travaux de méthodologie et les actions menées à l'appui des politiques communautaires. Le Comité ne pense cependant pas que l'Union européenne ait fait jusqu'à présent suffisamment de progrès dans l'harmonisation des systèmes statistiques nationaux. En général on constate que l'harmonisation des statistiques communautaires vient après la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires respectives.

3.3. En particulier, le Comité regrette que les services nationaux continuent de divulguer des chiffres statistiques qui ne sont pas du tout comparables, même si des efforts sont faits pour communiquer à EUROSTAT les données nécessaires à l'élaboration de chiffres comparables. Un domaine où cela est particulièrement évident est celui de l'emploi et du chômage. Trop souvent les collectes nationales ont lieu sur la base d'interprétations

⁽¹⁾ JO C 195 du 18.7.1994.

⁽²⁾ JO L 52 du 22.2.1997.

⁽³⁾ JO C 19 du 25.1.1993.

différentes des règles harmonisées en matière de collecte, convenues au niveau de la Communauté. Il peut en résulter alors une application discriminatoire des politiques communautaires.

3.4. Le Comité donne une évaluation positive sur les choix faits par la Commission pour fixer des priorités étant donné la ligne budgétaire insuffisante attribuée à EUROSTAT. Il insiste cependant pour qu'aux trois priorités mentionnées à l'article 2 de la proposition de décision soit ajoutée la cohésion économique et sociale. En effet, des statistiques régionales⁽¹⁾ fiables et rapidement disponibles sont indispensables pour opérer les transferts entre pays et régions nécessaires à la réalisation de la cohésion économique et sociale qui reste l'un des objectifs prioritaires de l'Union européenne.

3.5. Le Comité regrette le retard ou le renvoi dont font l'objet certains domaines statistiques faute de ressources en personnel et en moyens budgétaires. Un exemple malheureux de retard est celui des statistiques sur les investissements dont l'interprétation est essentielle pour la politique macroéconomique et donc pour la réussite de la politique de stabilité (monétaire) et de croissance (économique) poursuivie sur la base de l'article 103 du Traité CE. Cela risque d'avoir des conséquences graves lorsque des amendes sont appliquées à certains pays dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

3.6. Le Comité économique et social approuve la proposition de décision du Conseil à l'examen, compte tenu des observations générales qui précèdent et des observations particulières qui suivent.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité estime que la Commission, dans le cadre du Titre VI « La politique économique et monétaire » devrait plus clairement définir l'opportunité d'arriver à une méthodologie commune pour la collecte des données statistiques relatives à l'évolution des prix à la consommation et aux parités du pouvoir d'achat. Les parités du pouvoir d'achat sur le plan régional méritent une attention particulière y compris avec référence aux centres urbains. Ces données sont nécessaires non seulement dans le cadre du suivi de la convergence des politiques des États membres (article 103 du Traité CE) mais également pour les besoins du Titre XIV « Cohésion économique et sociale ».

4.2. Le Comité se demande si la Commission ne pourrait pas donner une indication plus claire sur les

besoins statistiques en vue de l'adoption d'un système définitif de TVA dans la Communauté.

4.2.1. En effet, le choix du système définitif de TVA, comportant la taxation dans le pays d'origine et non dans le pays de consommation, obligera les États membres à se mettre d'accord sur un système de compensation pour éviter des pertes de recettes. Ce changement exigera une plus complète harmonisation des agrégats macroéconomiques utilisés dans les comptes nationaux pour compenser la perte des informations telles qu'elles sont fournies par le système actuel de TVA.

4.3. Le Comité se rend compte que les charges qui pèsent sur les entreprises qui doivent fournir les données statistiques peuvent être importantes, surtout pour les PME. Le coût supporté par les entreprises pourrait cependant être substantiellement réduit:

- en groupant les données demandées par plusieurs administrations;
- en ayant recours aux nouvelles technologies de l'information (Internet, etc.), tout en tenant compte de l'opportunité de protéger les données confidentielles.

4.4. Dans la plupart des cas, à ces charges correspondent cependant aussi des bénéfices, les entreprises pouvant utiliser les statistiques auxquelles elles participent pour leurs besoins d'évaluation, de commercialisation, etc. Des actions d'information, dans le cadre de séminaires mais aussi à travers l'Internet, pourraient davantage stimuler les chefs d'entreprise à mieux percevoir l'utilité des statistiques et surtout à mieux les utiliser eux-mêmes. Les États membres pourraient aider les organisations professionnelles sectorielles à développer des logiciels transformant les données statistiques en des instruments de gestion pour l'entrepreneur.

4.5. Le Comité trouve totalement insuffisantes les statistiques communautaires comparables en matière de chômage et d'emploi. Non seulement les méthodes de collecte des données sont très différemment appliquées dans les États membres, mais des données précises manquent sur les différents régimes de travail à temps partiel, sur les contrats à durée déterminée et sur les préférences individuelles des travailleurs en matière de durée du travail et de durée du contrat de travail. De telles données sont indispensables dans le cadre d'une politique d'emploi pour l'Union et dans le cadre des Programmes d'emploi que les États membres sont appelés à élaborer dans ce contexte.

4.6. Le Comité est d'accord que « la qualité des statistiques communautaires dépend de la qualité des données transmises à EUROSTAT » et que « l'objectif ultime du SSC est de satisfaire tous les besoins statistiques

⁽¹⁾ Y compris pour les zones urbaines compte tenu des nouvelles propositions de modification des règlements sur les Fonds structurels.

de l'UE selon une méthode intégrée et harmonisée» (voir paragraphe 2.2 du document de la Commission). C'est pour cela que le Comité souligne qu'il est très important d'améliorer et de développer le SSC, y compris les

instituts statistiques nationaux, et de définir de nouvelles méthodes de travail afin de rendre disponibles en temps opportun les statistiques nécessaires aux grandes décisions politiques de l'UE.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

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° 404/93 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane»⁽¹⁾

(98/C 235/15)

Le 27 janvier 1998, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière a adopté son avis le 12 mai 1998 (rapporteur: M. Espuny Moyano).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 82 voix pour, 16 voix contre et 19 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans sa proposition, la Commission modifie les aspects du régime qui ont été condamnés par les rapports du groupe de travail et de l'organe d'appel afin de rendre le régime communautaire d'importation des bananes conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce.

1.2. Le texte de la Commission se fonde sur les points suivants:

1.2.1. Un contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes pour les importations de bananes de pays tiers soumises à un tarif de 75 ECU/tonne et ACP non traditionnels (soumises à un tarif zéro).

1.2.2. Un contingent tarifaire additionnel de 353 000 tonnes soumis à un tarif de 300 ECU/tonne pour les bananes de pays tiers et de 100 ECU/tonne pour les bananes ACP non traditionnels.

1.2.3. Le régime actuel des certificats d'importation est supprimé, entraînant la disparition des certificats B et de la répartition par fonction.

1.2.4. Le système proposé est un système de certificats d'importation basé sur les courants traditionnels (méthode «traditionnels/nouveaux arrivés»). Dans les règlements d'application de la Commission, qui seront adoptés selon la procédure du comité de gestion, les modalités et la gestion pratique du système seront déterminées.

1.2.5. Au cas où il ne serait pas possible, dans une mesure raisonnable, d'aboutir à un accord avec toutes les parties contractantes de l'OMC ayant un intérêt substantiel (Costa Rica, Colombie, Équateur, Panama), la Commission sera autorisée à attribuer un quota spécifique à chacun de ces quatre pays.

1.2.6. Les quantités traditionnelles ACP ne seront pas réparties par pays et sont fixées à un volume global de 857 700 tonnes.

1.2.7. Le volume du contingent tarifaire autonome additionnel prévu pourra augmenter lorsque la demande de la Communauté croîtra, sur la base du bilan de la production, de la consommation ainsi que des importations et des exportations. Les éléments repris dans ce bilan, son adoption, et l'augmentation du contingent tarifaire additionnel seront déterminés selon la procédure du comité de gestion.

⁽¹⁾ JO C 75 du 11.3.1998, p. 6.

1.2.8. En cas de besoin, si l'approvisionnement du marché communautaire devait être affecté par des circonstances exceptionnelles touchant aux conditions de production ou d'importation, la Commission adoptera les mesures particulières nécessaires selon la procédure du comité de gestion. Dans ce cas, le volume du contingent tarifaire additionnel peut être adapté et des mesures particulières adoptées. Ces mesures devront éviter toute discrimination entre les sources d'approvisionnement.

1.2.9. Le nouveau régime entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

1.3. Le texte de la proposition de modification de l'OCM de la banane est accompagné d'une recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission à négocier un accord avec les pays tiers ayant un intérêt substantiel: le Costa Rica, la Colombie, l'Équateur et le Panama.

2. Observations générales

2.1. Le Comité reconnaît les efforts entrepris par la Commission pour adapter certaines dispositions précises du règlement (CEE) n° 404/93 aux engagements internationaux issus de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la IV^e Convention de Lomé et en particulier de son Protocole 5 sur les bananes.

2.2. Le Comité prend en considération que, suite au verdict du groupe de travail et de l'organe d'appel de l'OMC, il est nécessaire de modifier un des piliers fondamentaux de l'organisation commune des marchés (OCM) de la banane, à savoir le système d'attribution de certificats d'importation.

2.3. Le Comité constate que la proposition de la Commission ne peut accorder aux producteurs de bananes de la Communauté européenne et des pays ACP aucune compensation pour la disparition des certificats d'importation B, considérés comme contraire aux accords du GATT. Il ne prévoit en effet aucun type de mesures qui octroieraient une compensation à ces producteurs pour la suppression des certificats d'importation B. La modification du système d'attribution des certificats d'importation risque de priver les producteurs communautaires et ACP de la garantie d'accès au marché communautaire, à des prix acceptables pour le producteur comme pour le consommateur, condition indispensable au maintien de leurs revenus.

2.3.1. C'est pourquoi le Comité craint que la modification proposée ne débouche sur une aggravation de la situation de l'emploi existant dans les régions productrices de bananes, qui souffrent déjà d'un niveau élevé de chômage.

2.3.2. Le Comité estime par conséquent que la Commission doit prévoir une revalorisation de 20 % de la recette forfaitaire de référence pour le calcul de l'aide compensatoire accordée aux producteurs communautaires de façon à les compenser pour les modifications

apportées au régime d'importation. En outre, cette revalorisation nécessaire se justifie dans le nouveau Traité d'Amsterdam, dont l'article 299 apporte la base juridique qui permet de moduler l'application des politiques communautaires dans les régions ultrapériphériques.

2.3.3. De même, le Comité estime que la Commission devrait proposer d'établir un dispositif qui continue d'inciter les opérateurs du marché à commercialiser les productions communautaires et ACP traditionnelles. Cet incitant est nécessaire du fait que les conditions spécifiques de ces productions et notamment l'absence d'économies d'échelle ainsi que leurs coûts sociaux plus élevés ont pour conséquence que la marge bénéficiaire à attendre de leur commercialisation est très inférieure à celle des bananes d'Amérique latine.

2.4. Le Comité estime qu'il faudrait renforcer la production durable ainsi que la commercialisation de bananes produites dans des conditions sociales équitables et dans des conditions environnementales adéquates. Il regrette qu'aucune mesure d'envergure ne soit proposée à cet effet.

2.4.1. Aussi le Comité est-il favorable à la proposition, par la Commission, d'une série de mesures de soutien à la commercialisation et de promotion de ces bananes, mesures qui consisteraient notamment à instruire l'opinion publique européenne des problèmes que connaissent les producteurs de bananes du tiers monde. Ces mesures sont particulièrement nécessaires du fait que ces bananes sont produites par de petits producteurs qui doivent faire face à des coûts de production bien plus élevés que les productions commercialisées par les grandes compagnies multinationales qui, souvent, couvrent toutes les étapes, depuis la production jusqu'à l'importation, y compris le transport.

2.4.2. Les consommateurs bénéficieraient également d'une telle mesure; en effet, d'après les données de l'enquête réalisée par la Commission européenne, les bananes produites dans des conditions sociales et environnementales justes sont largement acceptées par une partie des citoyens de l'Union, qui sont par ailleurs fort lucides sur les abus dans l'utilisation de pesticides et d'autres intrants chimiques dans certaines régions d'Amérique latine.

2.4.3. Un système de contrôle efficace devrait être instauré afin que seules les bananes produites dans des conditions sociales et environnementales acceptables puissent être jugées acceptables. Une charte bananière internationale, des codes de conduite, des labels peuvent constituer des moyens utiles à cette fin.

2.4.4. Parallèlement, il sera essentiel que les revenus des producteurs soient maintenus par le biais des mécanismes du marché adéquats ou à travers une aide directe aux cultivateurs. Pour les cultivateurs de l'UE, cela devrait se faire sous forme d'une augmentation des

paiements compensatoires. Pour les producteurs des ACP, il s'agirait d'une aide sous une forme qui soit compatible avec l'OMC, en plus des mesures d'aide structurelle visant à améliorer la compétitivité de l'industrie.

2.5. Le Comité estime qu'il faut garantir toujours mieux aux consommateurs une offre sûre et variée de bananes issues de diverses provenances géographiques et de différents modes de production et de commercialisation. Pour ce faire, le nouveau système qui sera adopté devra garantir la coexistence sur le marché tant des bananes originaires de l'UE, des ACP et de l'Amérique latine.

2.6. Le Comité estime que, en raison de l'augmentation du volume du marché communautaire de la banane qui fait suite à l'établissement de l'OCM et dans la perspective de l'élargissement futur de l'Union, il conviendrait de déterminer une certaine progression dans la quantité de bananes communautaires donnant droit à l'octroi d'une aide compensatoire et d'associer de la sorte ces productions à la croissance de la consommation intérieure. Dans le cas contraire, la croissance du marché de l'Union dépendrait exclusivement des productions de pays tiers.

2.7. Le Comité estime que la proposition de la Commission d'attribuer une quantité globale pour les pays ACP traditionnels pourra causer des déséquilibres dans l'approvisionnement en provenance de ces pays et qu'il y a lieu de trouver des moyens d'assurer qu'aucun fournisseur traditionnel ACP ne se verra refuser l'accès au marché pour ses quantités traditionnelles

2.7.1. Par conséquent, le Comité exhorte la Commission à trouver la formule la plus appropriée afin qu'aucun pays ACP ne soit pénalisé par rapport aux autres.

2.7.2. Le Comité constate que la proposition de la Commission ne prévoit aucune mesure pour tenter de répondre au problème spécifique de la Somalie, comme l'avait déjà demandé le Comité dans son avis du 30 mai 1996 (CES 704/96, paragraphes 1.3 et 1.3.1).

Le Comité estime quant à lui que l'octroi à la Somalie, à titre spécial et exceptionnel, d'un important quota spécifique, constitue la seule contribution possible à la reprise économique et sociale de ce pays, confronté à la persistance de la crise extrêmement grave provoquée par la guerre civile et les désastreuses inondations de 1996, qui ont détruit près de la moitié des surfaces cultivées.

3. Observations spécifiques

3.1. Le Comité estime que le volume proposé pour le contingent additionnel autonome de 353 000 tonnes est excessif et que celui-ci devrait être limité à 100 000 tonnes. En effet, la somme des contingents, des quantités traditionnelles ACP et de la quantité communautaire de référence donne un bilan des approvisionnements déséquilibré, avec une offre de 4,26 millions de tonnes pour une demande de 3,9 millions de tonnes.

3.1.1. La situation de surapprovisionnement que l'Union européenne a connue ces dernières années justifie une limitation du volume du contingent additionnel. Ce dernier pourrait être revu chaque année à la hausse ou à la baisse en fonction des nécessités réelles du marché.

3.2. Le Comité estime que le nouveau dispositif d'attribution de certificats d'importation qui sera établi ait pour tâche d'assurer de façon appropriée la compétitivité entre tous les opérateurs commerciaux de façon à ne pas perturber l'équilibre dans l'approvisionnement de l'Union, et ce pour toutes les provenances de la production sans exception. C'est pourquoi il est indispensable que ce nouveau dispositif garantisse de manière efficace la commercialisation des bananes communautaires et ACP et des revenus viables aux cultivateurs. Il convient en particulier d'améliorer la compétitivité des producteurs de bananes européens. La Commission est invitée à présenter un rapport détaillé sur les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, mais également sur les éventuelles oppositions.

3.3. Le Comité estime que la période de référence pour l'attribution des droits d'importation devrait être la dernière année pour laquelle on dispose des données du marché. D'après le Comité, il y aurait ainsi une plus grande concordance avec la réalité actuelle du marché. Si l'on veut que le calcul des quantités de référence soit simplifié et devienne plus fiable et plus transparent, il est nécessaire que soient seules prises en compte pour le calcul de référence les quantités réellement importées dans les États membres telles qu'elles ressortent des certificats d'importation apurés (ou certifiés par les Douanes).

3.4. Le Comité estime que, pour faciliter la transition du régime d'importation en vigueur vers le nouveau régime introduit par la proposition de la Commission, il faudrait instaurer une série de mesures à caractère transitoire, de façon à réduire au minimum les perturbations engendrées par la modification substantielle du système existant. Pendant la période où ces mesures seront en vigueur, les opérateurs auraient l'occasion d'introduire dans leurs infrastructures industrielles et commerciales les ajustements nécessaires pour s'adapter au nouveau système d'importation.

3.5. Le Comité considère essentiel que le dispositif d'attribution des certificats d'importation dans le cas de circonstances exceptionnelles soit maintenu.

3.5.1. Le Comité estime qu'il faut considérer comme des circonstances exceptionnelles la situation des pays fournisseurs traditionnels du marché communautaire qui traversent une situation d'anarchie gouvernementale qui les empêche de maintenir leur quota d'exportation traditionnel.

4. Conclusions

4.1. Le Comité est conscient de la nécessité de rendre le régime d'importation des bananes établi par le règlement (CEE) n° 404/93 conforme à la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC, mais

elle maintient que cela ne doit pas compromettre l'efficacité de l'organisation commune des marchés de la banane dans la réalisation de ses objectifs fondamentaux, notamment en ce qui concerne le maintien de la garantie d'accès au marché des bananes communautaires et ACP, dont les producteurs tant de l'UE que des ACP doivent obtenir des revenus appropriés, en même temps que les consommateurs doivent avoir accès à une offre variée de bananes d'origines diverses, à des prix raisonnables et uniformes dans toute l'Union. Le nouveau système devrait également encourager le commerce de bananes produites dans des conditions sociales et environnementales appropriées de façon à ce que les producteurs et les travailleurs de pays tiers puissent retirer de plus grands bénéfices de la vente de leurs bananes sans mettre en péril ni leur santé ni l'équilibre écologique des régions de culture.

4.1.1. C'est pourquoi le Comité espère que ses considérations concernant la modification en cours de l'OCM de la banane seront dûment prises en compte. Le Comité ne pourrait en aucun cas accepter que la préférence communautaire, pilier fondamental de la PAC, soit démantelée en raison de la perte de la garantie d'accès au marché pour les productions communautaires. De même, le Comité estime qu'il est impératif de préserver l'accès préférentiel au marché communautaire et les avantages traditionnels accordés aux producteurs des pays ACP dans le cadre des accords de Lomé.

4.2. Le Comité souhaite être informé dès que possible et consultée par la Commission sur les projets de règlement d'application du nouveau régime de l'OCM Bananes.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, ayant recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours du débat:

1. Paragraphe 2.3.2

Ce paragraphe doit être formulé de la manière suivante:

«La section estime par conséquent que la Commission devrait prévoir de faire davantage appel à tous les moyens qui paraissent appropriés pour permettre une amélioration structurelle dans les régions concernées. Il conviendrait préalablement d'analyser soigneusement les effets que les aides structurelles ont eus jusqu'à maintenant.

Dans ce contexte, il conviendrait également d'envisager la possibilité de revaloriser la recette forfaitaire de référence pour le calcul de l'aide compensatoire accordée aux producteurs communautaires.

Cette revalorisation pourrait se justifier après la ratification du Traité d'Amsterdam dont l'article 299 apporte la base juridique qui permet de moduler l'application des politiques communautaires dans les régions ultrapériphériques.»

Exposé des motifs

Les mesures de soutien structurelles nécessaires dans les régions concernées ne devraient en aucun cas se limiter à une revalorisation des aides compensatoires. Elles devraient bien plutôt être intégrées dans un ensemble de mesures.

Résultat du vote

Voix pour: 36; voix contre: 48; abstentions: 13.

2. Paragraphe 2.6

Ce paragraphe doit être formulé de la manière suivante:

«Le Comité constate que l'établissement de l'OCM a été suivi d'une augmentation du volume du marché de la banane dans l'Union. Cependant, avec 680 000 à 700 000 tonnes, ce marché reste bien en deçà du volume pouvant être subventionné (854 000 tonnes) fixé en 1993.

Si les objectifs fixés pour la production communautaire étaient atteints en termes de quantité et de qualité, il serait possible de décider s'il convient d'augmenter les volumes subventionnés, à l'encontre de la tendance générale de la PAC, tout particulièrement dans la perspective de l'élargissement futur de l'Union.»

Exposé des motifs

Ressort du texte.

Résultat du vote

Voix pour: 39; voix contre: 52; abstentions: 15.

3. Paragraphes 3.1 et 3.1.1

Supprimer.

Exposé des motifs

Le contingent additionnel fixé à 353 000 tonnes correspond aux importations issues de pays tiers des 3 derniers pays ayant adhéré à l'Union, avant leur adhésion. Entre-temps, leur consommation a légèrement augmenté (les provenances s'étant modifiées).

L'offre de 4,26 millions de tonnes dont il est question dans le texte n'est jamais atteinte dans la pratique, car les contingents de l'UE et des ACP bénéficiaires d'aides n'ont pas pu, pour diverses raisons, être épuisés dans les régions productrices. Les quotas applicables aux importations des pays tiers n'ont pas non plus été atteints, surtout pour des raisons administratives (commerce sous licence, etc.).

Résultat du vote

Voix pour: 34; voix contre: 49; abstentions: 24.

4. Paragraphe 3.3 — Première phrase

Au lieu de «devrait être la dernière année pour laquelle», écrire «devraient être les trois dernières années pour lesquelles».

Exposé des motifs

Prendre une seule année comme référence pour l'attribution des droits d'importation serait injuste vis-à-vis des pays qui, pour des raisons climatiques ou autres, ont eu une production anormalement basse au cours de cette année.

En raison de la dépendance des conditions climatiques, les attributions de droits sont généralement calculées sur la base d'une moyenne de plusieurs années.

Résultat du vote

Voix pour: 35; voix contre: 38; abstentions: 26.

5. Paragraphe 3.3

Insérer le texte suivant après la première phrase:

«Il convient toutefois de calculer l'effet de distorsion du marché de l'ancien système, considéré comme contraire aux accords du GATT.»

Exposé des motifs

Découle du texte.

Résultat du vote

Voix pour: 32; voix contre: 49; abstentions: 25.

6. Paragraphe 3.4

Supprimer.

Exposé des motifs

Aux termes des dispositions de l'OCM, le nouveau système doit être pleinement opérationnel pour le 1^{er} janvier 1999.

Résultat du vote

Voix pour: 35; voix contre: 53; abstentions: 18.

**Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil:
«Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: priorités pour l'avenir»»**

(98/C 235/16)

Le 28 avril 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

Le Comité a chargé sa section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services de préparer les travaux en la matière et a désigné M. Lustenhouwer comme rapporteur général pour ce thème.

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 78 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Comité a accueilli favorablement la communication de la Commission «Encourager l'esprit d'entreprise en Europe: priorités pour l'avenir». La conception qu'a la Commission de l'esprit d'entreprise et les actions qu'elle propose et qu'elle a déjà réalisées en vue d'encourager un esprit d'entreprise indépendant correspondent en grande partie aux idées du Comité, ce dont il se réjouit bien évidemment.

1.2. Le Comité estime que la Commission mérite des félicitations pour avoir donné suite de cette manière à l'appel lancé par le Conseil à la fin de 1997 en vue du Sommet européen de Cardiff, qui demandait d'avancer des idées permettant d'élaborer l'une des composantes des lignes directrices en matière d'emploi, à savoir l'encouragement de l'esprit d'entreprise dans l'Union européenne.

1.3. La Commission considère l'esprit d'entreprise comme un processus dynamique requérant certaines qualités. Le Comité adhère à ce point de vue mais ajoute que, dans un certain sens, l'esprit d'entreprise doit également être considéré comme un facteur de production indépendant, au même titre par exemple que le travail et le capital.

1.3.1. C'est précisément l'action combinée de ces facteurs de production indépendants qui ajoute une plus-value et qui est déterminante pour la réussite ou l'échec de l'entreprise.

1.3.2. En ce sens, l'esprit d'entreprise ne se limite donc pas uniquement aux petites entreprises, mais se reconnaît également dans les grosses entreprises ainsi que dans des formes de coopération commerciale entre diverses entreprises. À cet égard, l'on met ainsi couramment à contribution certains aspects forts de l'esprit d'entreprise de petits entrepreneurs indépendants, ce qui a entraîné l'apparition de concepts tels qu' «intrapreneurship».

1.4. Ainsi, le Comité rejoint la Commission lorsqu'elle affirme que stimuler l'esprit d'entreprise passe en grande partie par un changement de mentalité chez

les gens et par la création d'une culture favorisant la prise de risques.

1.5. Bien que cela puisse sembler facile, le Comité est conscient du fait que de tels changements nécessitent souvent beaucoup de temps ainsi qu'une grande faculté d'adaptation. Par conséquent, les modifications de la législation et de la réglementation que ces changements impliquent doivent aller de pair avec des stimulants dans d'autres domaines tels que, notamment, l'éducation et la diffusion d'informations sur les avantages et les inconvénients de la vie d'entrepreneur.

1.6. Précisément, ces dernières années, l'on constate une recrudescence d'intérêt pour la vie d'entrepreneur, en particulier parmi les jeunes et les personnes instruites. Toutefois, dans bien des cas, le passage de la position de salarié à celle d'indépendant n'est guère aisé. Le Comité fait remarquer qu'une sorte de zone «grise» s'est formée entre le statut de salarié et celui d'entrepreneur indépendant qui crée des problèmes, notamment en ce qui concerne la situation juridique des personnes se situant dans cette zone opaque, et de leur situation en matière de sécurité sociale et de fiscalité. Il arrive notamment que quelqu'un soit considéré comme indépendant par les autorités fiscales mais comme salarié par les administrations chargées de mettre en œuvre la réglementation relative à la sécurité sociale ! Cela provient du fait que les systèmes légaux de la plupart des États membres sont issus de la tradition du 19^e siècle qui marquait une distinction entre le statut d'entrepreneur et celui de salarié, alors qu'actuellement, ces deux statuts (peuvent) coexister(-r). Ainsi, un nombre croissant de gens est aussi bien salarié qu'indépendant, en particulier dans le secteur des services. Le Comité pense que les États membres doivent étudier cette problématique et prendre des mesures dans les domaines cités afin de dissiper les incertitudes chez les personnes concernées. Par ailleurs, ces incertitudes freinent la prise d'initiatives qui pourraient justement remplir une fonction sociale très profitable en termes d'emploi, mais également en termes de développement de nouveaux produits et services.

1.7. Comme dit plus haut, le Comité se retrouve en grande partie dans les actions proposées. Récemment,

le Comité a déjà publié des avis sur ces questions, notamment en ce qui concerne le commerce électronique⁽¹⁾ ainsi que l'accès des PME aux fonds de R&D⁽²⁾ de l'Union. D'autres avis sur des questions connexes sont en préparation, notamment en ce qui concerne le projet de directive concernant les retards de paiement⁽³⁾, l'accès des PME aux marchés des capitaux⁽⁴⁾ ainsi que les propositions avancées dans le cadre de l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi pour les PME et visant à apporter une solution au problème du financement des petites entreprises⁽⁵⁾. C'est pourquoi, dans le présent avis, seules quelques observations seront encore faites sur les sujets pour lesquels, à ce stade, des avis explicites sont souhaitables.

2. Actions prioritaires pour promouvoir la culture d'entreprise

2.1. Dans le prolongement de ce qui précède, le Comité appuie cet élément de la stratégie de la Commission. La promotion d'un enseignement de qualité pour les (candidats) entrepreneurs, notamment à travers le développement de réseaux d'établissements d'enseignement, et la levée des préjugés à l'égard de l'esprit d'entreprise s'intègrent parfaitement dans ce cadre. La Commission indique que l'adaptation nécessaire, dans un certain nombre d'États membres, de la législation en matière de faillite, peut également contribuer à ce que les entrepreneurs faillis ne soient plus considérés comme des «perdants».

Il va de soi qu'il y a lieu de veiller à un équilibre des intérêts en jeu, notamment ceux des créiteurs, tout en créant dans le même temps un cadre légal permettant de ne pas empêcher d'avancer la possibilité d'une seconde chance.

2.2. Dans les recommandations à l'intention des États membres, il convient de faire remarquer qu'il est nécessaire, déjà dans les premiers temps de la formation des jeunes, de souligner les chances que l'esprit d'entreprise indépendant offre en termes d'épanouissement personnel ainsi que la fonction sociale remplie par les entrepreneurs.

3. Actions prioritaires pour améliorer l'environnement des entreprises

3.1. Les entrepreneurs sont souvent confrontés, dans leur activité, à d'innombrables règlements que leur impose la société dans divers contextes. Malheureusement, législation fiscale, règlements en matière de sécurité, d'environnement, d'aménagement du territoire, conditions d'établissement, licences, etc., représentent encore trop souvent, et souvent aussi de manière totalement superflue, une charge considérable, en particulier pour les petites entreprises. Des études ont montré de façon convaincante que les coûts liés aux charges administratives pèsent relativement lourd pour les petites

entreprises. C'est pourquoi le Comité a pris connaissance avec intérêt des propositions présentées le 7 mai dernier par ce qu'on nomme le groupe BEST (Business Environment Simplification Task Force, c'est-à-dire la Task force pour la simplification de l'environnement des entreprises). Bien que le Comité n'ait pas encore eu l'occasion de se pencher in extenso sur le rapport du groupe BEST et sur les propositions détaillées qui y figurent, il peut d'ores et déjà indiquer que l'idée de mettre sur pied une «Unité pour une meilleure réglementation» auprès de la Commission et du Conseil mais également au plus haut niveau politique dans les États membres est intéressante et justifie certainement un plus ample développement dans la perspective du principe de «Think small first».

3.2. L'environnement fiscal dans les États membres joue un rôle primordial pour l'environnement des entreprises. La Commission établit donc à juste titre un lien entre le système fiscal et la question du financement des petites entreprises. Il convient ainsi de concevoir des allègements fiscaux en faveur des entreprises naissantes sans pour autant créer un déséquilibre concurrentiel par rapport aux entreprises déjà établies. Il y a lieu également de stimuler fiscalement l'investissement à risques des particuliers dans les petites entreprises et la transmission d'entreprises selon le principe de «permanence de l'entreprise (going concern)» doit pouvoir se réaliser sans heurts fiscaux. Précisément, cette question de la transmission des entreprises posée par la génération d'entrepreneurs issue de l'après-guerre requerra une grande attention dans les années à venir.

3.3. La législation et la réglementation en matière de propriété intellectuelle (notamment le droit de la propriété intellectuelle et industrielle et les propositions concernant ce que l'on appelle le petit brevet ou le droit d'utilisateur) forment un cadre important pour encourager les développements innovateurs dans les PME. En plus des pépinières d'entreprises et de l'amélioration de l'accès des petites entreprises aux nouvelles connaissances technologiques, ces éléments constituent des potentialités pour accroître la capacité d'innover de ces petites entreprises. Comme l'indique la Commission, la combinaison d'aspects nombreux et souvent compliqués rend en effet nécessaire la création, à un niveau décentralisé, dans les États membres où ce n'est pas encore le cas, de réseaux d'organes d'information et de conseils de et pour les PME, qui soient facilement accessibles et peu coûteux.

3.4. Dans ce contexte, il conviendrait de faciliter l'accès des petites entreprises aux programmes de R&D, ce qui impliquera aussi vraisemblablement d'adapter les conditions d'accès à ces programmes. La phrase «une petite entreprise n'équivaut pas à une multinationale en miniature!» trouve ici certainement son application. À cet égard, la Commission doit veiller à ce que les organisations des PME soient aussi réellement associées aux partenariats qui se forgent au niveau local ou régional dans le cadre de la mise en œuvre des Fonds structurels, afin de leur permettre de prendre leurs initiatives sur un pied d'égalité.

(1) JO C 19 du 21.1.1998, p. 72.

(2) JO C 355 du 21.11.1997.

(3) COM(98) 126 final.

(4) COM(97) 187 final.

(5) JO C 157 du 25.5.1998.

4. Stimuler l'esprit d'entreprise dans l'économie sociale

4.1. La Commission souligne à juste titre l'important potentiel de création d'emplois que recèle l'économie sociale. Ce terme s'applique aux entreprises et/ou aux organisations dont le profit ne constitue pas l'objectif premier. L'ampleur du développement de telles «entreprises» dans les différents États membres varie considérablement, ce qui ne facilite pas l'élaboration d'une véritable politique communautaire en la matière. Ainsi, n'arrivera-t-on vraisemblablement pas beaucoup plus loin que l'échange d'expériences entre États membres, ce qui n'autorise toutefois pas les États membres et la Commission à négliger la contribution importante que l'économie sociale apporte à la société. Les initiatives annoncées actuellement devront cependant être développées plus avant, en concertation avec les organisations concernées, ce qui aujourd'hui ne semble pas encore être le cas; un jugement définitif sur cet élément du programme paraît donc prématuré. À première vue, l'idée de créer des diplômes européens spéciaux semble sans doute entrer en conflit avec les compétences restreintes accordées à l'Union européenne en ce qui concerne le contenu des programmes d'éducation. L'échange, grâce à la création d'un réseau d'institutions, d'expériences acquises dans les États membres disposant d'un enseignement spécifique pour les personnes travaillant dans le secteur de l'économie sociale, semble donc plus évident et pourrait être fructueux.

5. En conclusion

5.1. De nombreux éléments jouent un rôle important dans les efforts déployés en vue de parvenir à une croissance durable en Europe. Encourager l'esprit d'entreprise ne constitue qu'un de ces éléments, mais certainement pas le moins important. Il faut toutefois éviter que des espoirs trop grands n'apparaissent aujourd'hui qui, à terme, seront déçus. Naturellement, de nombreuses PME croissent rapidement et contribuent à la création d'emplois. Mais il existe également de nombreuses microentreprises offrant aux personnes qu'elles emploient un moyen d'existence satisfaisant. Ces entreprises ne s'agrandissent cependant pas et, souvent, ne le souhaitent d'ailleurs pas. Pourtant, ces entreprises, dont les activités s'exercent souvent au niveau local, constituent le tronc de l'ensemble des PME et remplissent une fonction indispensable pour l'économie européenne. Il s'agit principalement de petites entreprises dans les secteurs plus traditionnels des PME tels que le commerce de détail, l'artisanat, l'horeca, le tourisme et la petite industrie.

5.2. Le Comité fait remarquer que la position de la Commission tend à perdre quelque peu de vue ce groupe important: en effet, la Commission semble mettre l'accent sur les entreprises naissantes, innovatrices et à croissance rapide. Le risque ainsi encouru est de voir cette attention marquée pour les «gazelles» de l'ensemble des entreprises porter préjudice aux mesures nécessaires destinées aux entreprises existantes. Le Comité estime qu'il faut établir un équilibre dans la politique adoptée, afin que les entreprises existantes puissent jouir des mêmes conditions de concurrence sur le marché que les nouveaux entrants.

5.3. C'est précisément parce que l'esprit d'entreprise est un processus dynamique de création, d'agrandissement et de développement et en bout de course de transmission ou de cessation d'une entreprise que l'ensemble de ces facettes du cycle de vie d'une entreprise devront recevoir de manière égale l'attention politique qu'elles méritent. Cette observation amène le Comité à exprimer son soutien inconditionnel à la position développée par la Commission dans sa communication ainsi qu'à la stratégie en cours d'élaboration.

5.4. Le Comité considère cependant que la proposition, avancée par la Commission, d'évaluer annuellement la politique communautaire et nationale en la matière devrait également être soumise en tant que telle au Comité; la seule consultation du Conseil et du Parlement européen pourrait porter préjudice à la création d'une assise sociale pour la poursuite de cette politique!

5.5. Selon le Comité, cette évaluation devrait être davantage qu'un traditionnel rapport d'activités. À l'instar du «Tableau de bord» du marché unique, elle devrait constituer une sorte de baromètre (ou de «bulletin de santé») indiquant si des progrès ont été réalisés par l'Union et par chaque État membre et, dans l'affirmative, quels sont les domaines qui sont concernés, parmi les plus importants pour l'esprit d'entreprise. Le groupe BEST déjà évoqué plus haut indique dans son rapport que: «Par conséquent, il est temps de cesser de se contenter d'évoquer l'importance d'un environnement correct pour les petites entreprises et de mettre les besoins de l'esprit d'entreprise au centre du processus de décision».

5.6. Le Comité pense que la méthodologie consistant à effectuer une évaluation annuelle pourrait constituer un instrument utile dans la réalisation de l'objectif précité.

Bruxelles, le 27 mai 1998.

*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 établissant un cadre général d'activités communautaires en faveur des consommateurs»⁽¹⁾

(98/C 235/17)

Le 12 février 1998, le Conseil, conformément à l'article 129 A du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a établi un groupe d'étude et nommé M. Koopman rapporteur.

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 28 mai), le Comité économique et social a nommé M. Koopman rapporteur général et adopté par 94 voix pour, 8 contre et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans son «Exposé des motifs», la Commission mentionne le renforcement de la politique des consommateurs au cours de ces dix dernières années, qui s'est achevé avec le Traité d'Amsterdam. Jusqu'alors, il n'y avait pas eu d'acte juridique de base pour le financement d'actions communautaires entreprises en faveur de la politique des consommateurs.

1.2. La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établit le «cadre juridique»⁽²⁾ pour les activités éligibles au financement par le budget de l'Union pour la politique des consommateurs et la protection de la santé des consommateurs. Elle établit un cadre d'activités pour la période de 1999 à 2003 et non une liste de toutes les activités à entreprendre pendant cette période, étant donné qu'il est impossible d'anticiper de façon précise l'ensemble des actions qui seront nécessaires du point de vue du consommateur pendant cette période.

1.3. La proposition de décision se base sur l'article 129 A du Traité instituant la CE. La Commission déclare cependant qu'elle pourrait réexaminer sa proposition sur la base des nouveaux articles 152 et 153 à insérer par le Traité d'Amsterdam, qui élargit le domaine de la politique des consommateurs, si la proposition n'a pas été adoptée avant que le nouveau Traité n'entre en vigueur.

1.4. La Commission distingue quatre secteurs d'activités pouvant nécessiter une intervention financière:

- la santé et la sécurité des consommateurs;
- la protection des intérêts économiques;
- l'éducation et l'information des consommateurs sur leurs droits;

— la promotion et la représentation des intérêts des consommateurs.

Une liste de ces activités est fournie en annexe à titre indicatif.

1.5. La proposition recouvre trois types d'actions: les actions lancées par la Commission elle-même, les actions visant le soutien financier des activités des organisations européennes de consommateurs et les actions visant le soutien financier de projets spécifiques présentés essentiellement par les organisations nationales de consommateurs dans les États membres.

1.6. Les ressources budgétaires totales prévues pour cette période de cinq ans sont estimées à 114 millions d'euros.

1.7. Le financement des actions des organisations européennes et nationales de consommateurs qui concernent les secteurs mentionnés (cf. paragraphe 1.4) ne peut en principe excéder 50 % du montant des dépenses encourues dans la mise en œuvre des projets.

1.8. Les conditions d'octroi du soutien financier sont énoncées aux articles 7 à 9 de la proposition de décision. Les critères concernant le rapport coût-efficacité, l'effet multiplicateur et la diffusion sont fixés à l'article 7. Les procédures relatives à la candidature et l'approbation des projets, qui aboutissent à la conclusion d'une relation contractuelle, sont déterminées à l'article 8 tandis que les conditions de suivi, de supervision et les justificatifs exigés sont mentionnés à l'article 9.

1.9. La fiche financière donne une indication de la ventilation des allocations budgétaires totales sur la période de cinq ans ainsi que la répartition provisoire par secteurs pour les trois types d'activités.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite que la politique des consommateurs se soit renforcée progressivement au cours de l'évolution de la Communauté. Son origine remonte peut-être à 1961 lorsque M. Mansholt, Commissaire

⁽¹⁾ JO C 108 du 7.4.1998, p. 43.

⁽²⁾ Au sens de l'article 22 du Règlement financier (dans sa version remaniée du 20 décembre 1996 — SG B.4 (96) p. 674).

chargé de l'agriculture, appela pour la première fois les représentants des consommateurs à discuter de problèmes d'intérêt commun. Le premier service distinct chargé de traiter les questions de politique des consommateurs fut créé en 1968 au sein de la DG IV. En 1973, on mettait en place un service pour la politique de l'environnement et des consommateurs, qui deviendra la DG XI en 1981. En 1989 fut mis en place un service distinct chargé de la politique des consommateurs, précurseur de la DG XXIV, instituée en 1995. L'élargissement de ses tâches aux questions de santé en 1997 fait partie des derniers changements organisationnels enregistrés. Ces changements ont prouvé que la politique des consommateurs prenait de plus en plus d'importance au fur et à mesure que sa nécessité s'en faisait sentir au sein de la Communauté européenne.

2.2. Le Comité peut suivre la Commission dans son raisonnement qui consiste à établir une base juridique pour le financement d'actions en faveur de la politique des consommateurs de la Communauté, bien qu'il tienne à signaler que, jusqu'à maintenant, l'absence d'une telle base n'a pas empêché la Commission de financer de tels projets.

2.2.1. L'établissement d'une base juridique est en conformité avec l'article 22 du Règlement financier, qui stipule que l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire significative nécessite l'arrêt préalable d'une base juridique.

2.2.2. En outre, l'établissement d'une base juridique dans le cadre de la fixation des ressources budgétaires pendant une période de cinq ans peut également contribuer à clarifier et préciser l'ampleur des fonds dont dispose la DG XXIV pour l'exécution de ses politiques. Par le passé, ce processus de détermination du budget annuel, régi par l'article 203 du Traité, a beaucoup laissé à désirer, étant donné que le budget a toujours fait l'objet d'une lutte de pouvoir entre le Conseil (favorable à sa réduction) et le Parlement européen (partisan d'une augmentation).

2.2.3. De la même façon, l'établissement d'une base juridique pour l'attribution de fonds peut représenter une bonne occasion d'établir des procédures appropriées, efficaces et sans ambiguïté pour le financement de projets et de donner une définition appropriée des conditions à remplir par les bénéficiaires pour atteindre de façon transparente des objectifs comptables justifiés. Heureusement, les procédures de financement en 1998 se sont grandement améliorées en comparaison de celles des années précédentes.

2.2.4. En outre, la proposition pose également les fondements d'une définition appropriée des critères que les organisations de consommateurs doivent remplir pour bénéficier d'un soutien financier. L'un des éléments importants à cet égard est leur représentativité. Cependant, la Commission est susceptible d'appliquer d'autres critères.

2.3. S'il reconnaît la nécessité d'établir une base juridique en tant que telle, le Comité aimerait souligner que deux voies distinctes s'offrent à cet effet: l'établissement soit d'un cadre donnant des indications d'activités par secteurs, selon les lignes directrices fixées par la présente proposition de la Commission, soit d'un cadre dans lequel un programme à moyen terme plus concret joue un rôle charnière. Le Comité est en désaccord avec le raisonnement de la Commission qui consiste à dire qu'un tel programme pluriannuel ne peut jouer ce rôle, puisque, selon la Commission, «il n'est pas envisageable en matière de protection des consommateurs, d'anticiper de façon précise, à échéance de cinq ans, l'ensemble des problèmes qui nécessiteront une intervention de la Communauté».

2.3.1. Premièrement, il n'est pas nécessaire de connaître précisément l'avenir pour élaborer un programme pluriannuel. Les détails des activités à entreprendre au fil du temps peuvent y être intégrés ultérieurement, comme on le constate pour de nombreux programmes (cadres) communautaires. Deuxièmement, la politique des consommateurs de la Communauté a toujours, depuis ses débuts en 1975, été conduite dans le cadre de programmes à moyen terme: le premier et le second programmes relatifs aux consommateurs (5 ans), le programme de «nouvelle impulsion», le premier et le deuxième plans d'action triennaux et enfin les actuelles «Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)».

2.3.2. Le Comité regrette que le nouveau programme d'action pluriannuel ne soit pas encore prêt, car il pourrait et devrait tracer de nouvelles orientations pour la répartition des fonds pour les actions et les activités proposées dans un futur proche. De la sorte, une discussion aurait pu avoir lieu sur toutes les questions touchant de près la base juridique, le programme d'activités et l'enveloppe budgétaire (totale).

2.3.3. La soumission d'un programme pluriannuel aurait également été davantage dans l'esprit de l'article 1 de la Déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 6 mars 1995 concernant l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs⁽¹⁾, qui fait référence à des «programmes pluriannuels» plutôt qu'aux «cadres d'une politique» (qui ont une valeur indicative).

2.3.4. Le Comité soutient néanmoins le cadre, qui lui semble suffisamment souple pour accueillir l'ensemble du programme d'action pluriannuel prévu en faveur des consommateurs, à condition qu'il soit fait explicitement référence à ce programme d'action dans cette même proposition de cadre. De cette façon, la Commission établirait le lien indispensable entre la base juridique requise pour l'exécution des engagements budgétaires dans le domaine de la politique des consommateurs et son programme pluriannuel. Ce programme d'action devrait également démarrer le 1^{er} janvier 1999 pour une durée correspondant, en principe, à la période prévue pour le cadre. Le Comité ne va pas examiner ici les

⁽¹⁾ JO C 102 du 4.4.1996.

activités mentionnées à l'annexe de la proposition étant donné qu'il entend émettre un avis global sur le programme d'action prévu, qui représente une bien meilleure base de discussion sur la poursuite de la politique des consommateurs de l'UE que le cadre proposé.

2.4. Le Comité serait favorable à un réexamen de la proposition sur la base des nouvelles dispositions pertinentes découlant du Traité d'Amsterdam, si l'occasion s'en présente. Il invite instamment la Commission à expliquer dès que possible les effets que ces nouvelles responsabilités peuvent, selon elle, avoir sur les actions dans le domaine de la politique des consommateurs, afin d'engager un débat sur la question en même temps que sur cette proposition. La Commission serait alors en mesure de modifier la proposition actuelle ou de proposer de modifier la décision dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Quoiqu'il en soit, le nouveau programme d'action en cours d'élaboration devrait être basé sur ces nouvelles dispositions.

2.5. Le Comité a connaissance de la déclaration mentionnée précédemment (cf. 2.3.3) selon laquelle l'autorité budgétaire et la Commission s'engage à ne pas s'écarter du montant de l'enveloppe financière totale «sauf nouvelles circonstances objectives et durables...». Il fait cependant remarquer qu'étant donné la nature «horizontale» et le développement continu de la politique des consommateurs ainsi que l'imprévisibilité des événements futurs, en regard des limites du budget disponible, il convient de ne pas envisager à la légère la perte de souplesse qu'entraîne l'adoption d'un cadre financier.

2.5.1. Cependant, le Comité aimerait souligner la nécessité de garder une certaine souplesse dans la répartition des fonds pour le cas où des événements imprévisibles se produiraient dans les domaines d'activités couverts par la proposition de décision. Dans son rapport annuel au Parlement européen et au Conseil (article 12.1 de la proposition de décision), la Commission peut indiquer, le cas échéant, les principales insuffisances dans les activités en faveur des consommateurs dues à un manque de moyens. Cela pourrait donner au Parlement et au Conseil la possibilité d'allouer des fonds supplémentaires à des secteurs spécifiques.

2.5.2. Le Comité aimerait en outre suggérer de conserver la possibilité d'introduire une nouvelle base juridique fixant de nouvelles dispositions financières afin de prendre les mesures appropriées face à une situation survenant dans des domaines qui ne seraient pas couverts par le présent cadre général.

2.6. Le Comité a bien saisi que la répartition des fonds entre les trois types d'action et les quatre secteurs d'importance politique est provisoire. Il espère que les considérations qui ont présidé à cette répartition ou à

toute nouvelle allocation seront clairement expliquées dans le nouveau programme d'action.

2.7. Le Comité note avec satisfaction que le cadre autorise la participation des pays associés d'Europe centrale et orientale et de Chypre et comprend que cette participation sera assortie de financements en dehors du volet financier du présent cadre. Le Comité a fait part dans un avis précédent⁽¹⁾ de son opinion sur l'importance que revêt la politique des consommateurs pour ces pays en phase de transition et espère, à la lumière notamment des progrès nécessaires à accomplir dans le processus d'élargissement, qu'un soutien suffisant pourra être accordé à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets mutuellement bénéfiques.

3. Observations spécifiques

Les considérants du préambule

3.1. Dans le onzième «considérant», il est fait allusion à l'intégration de la politique des consommateurs dans d'autres politiques communautaires. On peut faire à ce sujet deux observations. Tout d'abord, notamment à la lumière du nouvel article 153, deuxième alinéa, il conviendrait de faire référence à d'autres politiques importantes, comme les services publics, les questions financières et monétaires (euro), l'agriculture et le commerce extérieur (OMC). Deuxièmement, le fait de se référer à ces questions n'implique pas que les engagements financiers en faveur de telles actions doivent nécessairement être inscrits au budget de la DG XXIV. Ce que politique d'intégration veut dire dans l'analyse finale, c'est que les personnes en charge d'autres politiques sont également responsables de l'intégration, dans ce cas des intérêts des consommateurs. Cette responsabilité inclut également, en principe, le facteur financier de l'action concernée⁽²⁾. Cet aspect doit apparaître dans la proposition.

Article 1: Enveloppe financière

3.2. Si l'on compare les crédits inscrits au budget annuel pour la période 1999-2003 aux dotations annuelles des dernières années, le Comité doit malheureusement constater que pour un grand nombre d'activités, le chiffre cité représente en fait une baisse en termes réels. Cela est dû au fait que de nouveaux domaines d'actions sont venus s'ajouter au budget de la DG XXIV, essentiellement à la suite de la crise de l'ESB. Il souligne que cette baisse est en contradiction avec l'importance croissante reconnue notamment à la politique des

(1) Voir avis du CES sur la Communication de la Commission: «Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)» — JO C 295 du 7.10.1996, p. 64, paragraphe 2.9.

(2) Ce principe se reflète, par exemple, dans l'allocation de fonds communautaires aux nouveaux essais du programme d'évaluation de voitures qui fixent des normes de sécurité pour les véhicules, mais il faudrait l'appliquer à bien plus grande échelle.

consommateurs dans la Communauté par le Traité d'Amsterdam. Le Comité invite donc expressément la Commission et l'autorité budgétaire à augmenter le budget de la politique des consommateurs au-delà de la croissance très faible prévue par la Commission pour la période 2000-2003 [et déterminée par rapport à la croissance du PIB communautaire⁽¹⁾]. Le Comité est d'avis que le programme pluriannuel en cours d'élaboration par la Commission pourrait fournir des arguments supplémentaires en faveur d'une telle augmentation.

3.3. Dans ce contexte, le Comité aimerait souligner l'importance d'apporter une aide financière aux organisations de consommateurs puisque celles-ci doivent jouer un rôle actif dans la formation du Marché unique. Leur contribution permettra de gagner la confiance des 370 millions de consommateurs que compte la Communauté dans le fonctionnement du Marché unique.

Article 2: Types d'activité

3.4. Partant des observations formulées au paragraphe 2.3.4 sur la nécessité d'associer le programme d'action au cadre juridique, le Comité propose l'amendement suivant à l'article 2 (a):

«des actions mises en œuvre par la Commission, en vue d'appuyer et de compléter la politique menée par les États membres et d'en assurer le développement, la mise à jour et le suivi, dans le cadre d'un programme pluriannuel dans les conditions fixées par le nouvel article 5».

3.4.1. Dans ce nouvel article 5, il conviendrait de spécifier les conditions d'élaboration d'un projet de programme pluriannuel en particulier en ce qui concerne les éléments suivants: la durée du programme, une référence à ses priorités, les aspects d'évaluation et l'existence d'un paragraphe sur l'aspect financier.

3.5. Il n'est pas fixé de répartition précise de l'enveloppe financière totale entre ces trois types d'actions, mais les personnes directement concernées par la politique des consommateurs peuvent la déduire de la ventilation donnée à titre indicatif dans la fiche financière de l'annexe. S'il note le caractère provisoire de ces chiffres, le Comité estime néanmoins qu'il faudrait davantage de transparence dans la répartition.

Article 3: Intégration des intérêts des consommateurs dans d'autres politiques

3.6. Sans préjudice des observations formulées au paragraphe 3.1 sur la responsabilité de l'intégration des intérêts des consommateurs dans d'autres domaines de la politique, il appartient au membre de la Commission chargé de la politique des consommateurs d'assurer une cohérence dans la façon dont ces aspects sont traités

⁽¹⁾ Manifestement dans les limites du plafond de 1,27 %.

autre part et les activités poursuivies dans le présent cadre général. Le CES invite instamment la Commission à prévoir des mécanismes adéquats permettant à la DG XXIV de mieux tenir compte à un stade précoce d'intentions dans d'autres domaines de la politique communautaire et de contribuer à la cohérence et la complémentarité des politiques communautaires. Dans ce contexte, il fait observer qu'il existe un certain nombre de résolutions du Conseil sur la nécessité d'améliorer l'intégration dans d'autres domaines des considérations en matière de politique des consommateurs et que le Comité se réfère à cet aspect dans de nombreux avis⁽²⁾.

3.6.1. Le Comité invite la Commission à évaluer les mesures prises en la matière jusqu'à ce jour. Les efforts d'intégration déployés par la DG XI (par exemple le système de «correspondants environnementaux» dans d'autres DG) pourraient être pris en exemple. En outre, il conviendrait également de s'intéresser à l'application du concept de «fiche d'impact» sur les consommateurs.

Article 4: Domaines d'action

3.7. Ces domaines concordent parfaitement avec les objectifs fixés au nouvel article 153, premier alinéa, et rencontrent l'entière approbation du Comité. Bien que des aspects tels que la mise en vigueur de la législation en faveur du consommateur ou la position juridique du consommateur ne soient pas explicitement mentionnés, ils peuvent constituer un élément important des secteurs cités. L'annexe donne, à titre indicatif, la liste des activités par domaine. Il n'est pas précisé dans quelle mesure cette liste est un facteur déterminant dans la sélection pour un financement des projets d'organisations de consommateurs. Le Comité demande à la Commission d'éclaircir ce point. Le Comité attend de la Commission, lorsqu'elle élaborera le nouveau programme d'action et définira ses priorités, qu'elle tienne compte des nouvelles orientations présentées dans sa Communication «Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)» et de son état d'avancement⁽³⁾.

Présent article 5: Critères d'éligibilité pour les organisations européennes de consommateurs

3.8. Le Comité est satisfait de la définition donnée à l'article 5.1 des organisations européennes de consommateurs. Cette définition garantirait que seules pourront se voir accorder une aide communautaire les organisations actives et indépendantes qui ont une forte représentation de base.

Article 6: Critères d'éligibilité pour les organisations nationales

3.9. Le Comité n'est pas d'accord avec la définition très large qui est donnée des organisations nationales

⁽²⁾ Notamment dans son avis sur «Marché unique et protection des consommateurs», cf. au paragraphe 3 — JO C 39 du 12.2.1996, p. 12.

⁽³⁾ Voir avis du CES sur la Communication de la Commission: «Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)» — JO C 295 du 7.10.1996, p. 64, paragraphe 1.9.

susceptibles de bénéficier d'un soutien financier. La Commission est d'avis que non seulement les organisations de consommateurs mais aussi d'autres organisations peuvent soumettre des projets valables allant dans l'intérêt du consommateur. Si le Comité n'exclut pas que ces autres organisations puissent proposer des projets intéressants, il est convaincu qu'il est préférable de limiter cet article au soutien (conditionnel) des organisations de consommateurs: l'octroi d'un soutien financier à des organisations de consommateurs dans un secteur donné contribue à renforcer ces organisations dans un sens plus large et favorise donc la poursuite d'autres objectifs en matière de politique des consommateurs. Il faut signaler que l'opinion selon laquelle le renforcement des organisations de consommateurs est un objectif valable en soi va aussi dans le sens du raisonnement suivi par la Commission au paragraphe 9.2 de la fiche financière de sa proposition.

3.9.1. La Commission peut participer au financement de projets proposés par d'autres organisations, comme des instituts de recherche, des universités ou des centres d'excellence, si ces projets vont dans le sens de ses propres objectifs. Mais un tel soutien financier doit se baser sur un article distinct du cadre général proposé et être crédité d'une ligne budgétaire distincte.

3.10. Le Comité est d'avis que les organisations nationales de consommateurs devraient satisfaire à un certain nombre de conditions avant de pouvoir bénéficier d'une aide de la Commission ⁽¹⁾.

3.10.1. Comme mentionné auparavant, ces organisations devraient remplir certains critères de représentativité, qui varient d'un État membre à l'autre. Il conviendrait donc, selon le principe de subsidiarité, de laisser à ceux-ci la liberté de définir ces critères ⁽²⁾. En l'absence de critère national, la Commission reste libre d'appliquer ses propres éléments d'appréciation de la représentativité, dont les principaux facteurs sont les suivants:

- la représentation et la défense des intérêts des consommateurs doivent être inscrits au nombre des objectifs statutaires de l'organisation;

⁽¹⁾ Les organisations de consommateurs sectorielles (par exemple pour les transports en commun et autres équipements publics) pourraient également bénéficier d'une aide financière des DG chargées de ces domaines, en fonction de la contribution de ces organisations à la poursuite des objectifs politiques des DG en question.

⁽²⁾ Cf. également l'article 3 de la position commune adoptée par le Conseil sur la proposition de directive relative «aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs» (JO C 389 du 22.12.1997), qui dispose que toute «entité qualifiée» doit être «constituée conformément au droit d'un État membre». Il conviendrait cependant de reconnaître que, dans certains États membres, ce sont des organes publics et non des organisations de consommateurs qui ont été désignés comme «entités qualifiées». En outre, il n'existe pas de critère défini de représentativité dans tous les États membres.

- l'indépendance de la politique de l'organisation vis-à-vis du gouvernement doit être inscrite dans les statuts, l'organisation doit être indépendante financièrement des entreprises, avoir pleine compétence juridique et disposer d'une bonne organisation interne depuis un certain nombre d'années;

- son organisation et sa base financière doivent être le reflet de sa viabilité;

- le nombre de ses membres, qui peuvent être des individus ou des organisations, doit être suffisamment important par comparaison avec d'autres organisations similaires.

3.10.2. Un autre facteur important peut être le rôle que ces organisations jouent en représentant les consommateurs dans les processus décisionnels. De plus, elles peuvent constituer un élément important au-delà du simple niveau local ou régional.

3.11. Le Comité espère cependant que des critères nationaux existeront bientôt dans tous les États membres. Le Comité estime en outre que les organisations de consommateurs des États membres dans lesquels la représentation des consommateurs est peu développée, devraient être davantage éligibles que les organisations des États plus avancés en la matière, par analogie avec les principes gouvernant la politique de cohésion de l'UE.

Articles 5 et 6: Volume de l'aide financière

3.12. Les paragraphes 5.3 et 6.3 établissent que le soutien financier ne pourra «en principe excéder 50 % du montant des dépenses». Selon les informations supplémentaires fournies par la Commission à l'intention des candidats à une aide communautaire pour des projets en faveur des consommateurs en 1998, les candidats doivent justifier l'aide supplémentaire, en l'absence de tout autre critère. Le Comité invite la Commission à préciser dans toute la mesure du possible dans quelles circonstances ce pourcentage peut être dépassé, car cela pourrait contribuer à réduire le nombre de demandes susceptibles de recevoir un refus. Peut-être le mode de financement de l'ANEC ⁽³⁾, qui représente si bien les intérêts des consommateurs dans le processus de normalisation et perçoit un pourcentage bien plus important de ses coûts, pourrait-il aider la Commission à préciser ses conditions.

La Commission devrait, sur la base des expériences passées, indiquer plus clairement dans quelles conditions le financement peut excéder 50 % des dépenses d'un projet dans l'appel d'offre correspondant.

⁽³⁾ Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans le processus de normalisation.

Les termes de «frais de fonctionnement» nécessitent notamment quelques éclaircissements. Le Comité estime que les coûts des infrastructures ne font pas partie des frais de fonctionnement et devraient par conséquent être remboursables.

Articles 7: Critères de sélection d'un projet

3.13. Bien que le Comité soit largement d'accord avec les critères proposés, il est d'avis qu'ils doivent être quelque peu précisés afin de fournir plus d'indications (il serait par exemple utile de clarifier le sens du mot «durable»). Le Comité a bien saisi que cela sera fait dans les appels d'offres annuels publiés par la Commission (cf. article 8, paragraphe 1). Considérant l'appel d'offre pour le financement des projets en 1998, le Comité aimerait signaler que, bien que la clarté du texte ait été grandement améliorée par rapport aux années précédentes, des efforts devront encore être faits à cet égard. Le Comité exprime ses doutes quant à l'introduction de critères qui exigent des candidats qu'ils prédisent les résultats de leur projet, étant donné qu'il n'est pas toujours possible de le faire avec certitude tout au début. Enfin, le Comité souligne que la diffusion des résultats comporte un coût, qui devrait être compris dans le coût global des projets qui demandent à bénéficier d'un soutien financier.

Articles 8 et 9: Les procédures

3.14. Le Comité invite instamment la Commission à fixer également le calendrier de ses propres activités, par exemple le processus d'évaluation et de sélection des projets, la notification des candidats, la conclusion de contrats et le versement effectif des aides au projet. Par le passé, les délais ont pu être très longs, notamment en ce qui concerne les versements. Un calendrier améliorera la transparence et la rigueur du bailleur de fonds

comme du bénéficiaire, et donc permettra une bonne planification. Enfin, il conviendrait de prévoir une disposition concernant le financement de projets s'étalant sur plus d'un an, afin d'avoir une meilleure continuité et une meilleure utilisation des fonds. La Commission peut consulter son comité des consommateurs sur le contenu de l'avis auquel elle fait référence à l'article 8.1.

3.15. Le Comité se réjouit des efforts déployés par la Commission pour réduire la bureaucratie en ce qui concerne les conditions d'audit et donc pour économiser un temps précieux pour les organisations (particulièrement celles de petite taille). Les dispositions de l'article 9.1 sont un grand pas dans la bonne direction. Le Comité exprime en outre l'espoir que d'autres améliorations suivront afin d'arriver à un meilleur équilibre entre les avantages retirés des petits projets et la charge administrative qu'ils représentent.

Article 12: Rapport

3.16. Le Comité suggère de limiter le rapport annuel que la Commission enverra au Parlement européen et au Conseil à l'exposé d'éventuels problèmes et à la simple description des faits. Il convient en effet d'éviter toute bureaucratie inutile. Le Comité a saisi que l'évaluation de certains projets seulement sera insérée dans ces rapports dans le cadre du processus d'évaluation continu de la Commission. Si c'est le cas, la Commission ferait bien d'exprimer plus clairement quelles sont ses intentions. Le Comité se félicite qu'il soit prévu de soumettre un rapport d'évaluation sur le fonctionnement du cadre général à la fin du mois de juin 2002 au plus tard. Ces résultats devraient constituer la base d'une proposition pour le cadre suivant. En outre, le Comité est d'avis que, dans le droit fil des observations formulées en ce qui concerne l'insertion d'un nouvel article 5, l'évaluation du programme pluriannuel devrait faire partie de ce même rapport.

Bruxelles, le 28 mai 1998.

*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° 136/66 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses»⁽¹⁾

(98/C 235/18)

Le 6 avril 1998, 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 12 mai 1998 (rapporteur: M. Quevedo Rojo).

Au cours de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 28 mai), le Comité économique et social a adopté par 67 voix pour, 11 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.0. Les propositions de modification des règlements des OCM s'inscrivent dans la réforme de la PAC envisagée dans l'Agenda 2000. Il en ressort que les principales dépenses du FEOGA, dans le cadre des marchés, sont liées aux aides aux trois grands groupes de produits continentaux (cultures COP, lait et viande bovine). Ces trois groupes représentent deux tiers des dépenses totales du FEOGA, et leur niveau est passé de 63,7 % en 1986 à 67,2 % en 1996. Ces produits sont traditionnellement les principaux responsables des excédents depuis que la PAC existe. Par comparaison, les trois composantes majeures de la production méditerranéenne (vin, huile d'olive et tabac) représentent seulement 10 % des dépenses totales du FEOGA et au cours de la période de référence, leur niveau a baissé de 13 % en 1986 à 9,8 % en 1996.

1.0.1. Les OCM des produits méditerranéens doivent prendre en considération le fait que ces derniers ont une plus grande incidence en pourcentage sur la création d'emploi que les produits continentaux. Il faut souligner que, dans le cas des produits méditerranéens, des procédures d'urgence ont été suivies pour la modification des OCM, procédures qui se révèlent discriminatoires par rapport à celles appliquées pour les produits continentaux, tant du fait de la suppression des consultations des représentants économiques et sociaux que du caractère précipité des prises de décision.

1.1. *Éléments essentiels des propositions de la Commission*

1.1.1. Il s'agit d'une réforme en deux phases, une première phase (période transitoire) portant sur les campagnes 1998/1999 à 2000/2001 et une deuxième phase qui démarrera le 1^{er} novembre 2001.

1.1.1.1. Première phase:

— Augmentation de la quantité maximale garantie (QMG) de 1 350 000 tonnes à 1 562 000 tonnes.

— Répartition de la QMG en QMG par pays, comme suit:

Espagne	625 210 t	(40,0160 %)
France	3 065 t	(0,1962 %)
Grèce	389 038 t	(24,9000 %)
Italie	501 175 t	(32,0770 %)
Portugal	43 915 t	(2,8107 %)

— Suppression de l'aide à la consommation.

— Suppression de l'aide aux petits producteurs.

— Suppression du régime d'intervention et son remplacement par un régime de stockage privé.

— Seules les nouvelles plantations antérieures au 1^{er} mai 1998 pourront bénéficier d'une aide, bien que, à titre exceptionnel, il y aura lieu de prendre en considération les plantations postérieures à cette date figurant dans les programmes de modernisation de l'olivieraie prévus par la Commission.

1.1.1.2. Deuxième phase:

— Obtention d'une base de données fiable sur les superficies, le nombre d'arbres et les rendements permettant de planifier la deuxième phase.

— Des mesures visant à améliorer la qualité et la promotion sont déclarées nécessaires, mais ne sont ni précisées, ni chiffrées.

— Il n'est toujours pas envisagé d'interdire les mélanges.

— Abrogation avec effet au 1^{er} novembre 2001 des dispositions relatives aux aides et aux mécanismes de régulation du marché prévus dans le règlement (CEE) n° 136/66 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses.

2. Observations générales

2.1. *Une réforme en deux étapes*

2.1.1. La première constitue une authentique réforme, qui ne doit pas nécessairement coïncider avec la deuxième. La raison fondamentale de cette option est

⁽¹⁾ JO C 136 du 1.5.1998, p. 20.

l'absence de données fiables permettant de planifier une véritable réforme avant le 1^{er} novembre 2001. L'on prend donc le parti d'une réforme immédiate sans connaître les répercussions qu'entraînera ce changement, en contradiction manifeste avec la conclusion 1 de l'avis du Comité CES 600/97⁽¹⁾ et avec la résolution du Parlement.

2.1.2. La raison de cette urgence semble être la crainte de voir apparaître des excédents structurels. Néanmoins, au cours de la campagne 1996/1997, où la production mondiale a atteint un record historique, il n'y a pas eu de tels excédents.

2.1.3. L'établissement, par ailleurs, d'un stabilisateur consistant à limiter les plantations susceptibles de donner droit à une aide à celles antérieures au 1^{er} mai 1998 réduit le risque d'excédents à la capacité productive actuelle et à son éventuel renouvellement.

2.1.4. La raison de l'application en urgence de la réforme pourrait être de garantir les quotas de certains pays producteurs, étant donné l'effort inégal d'investissement et d'innovation des secteurs oléicoles des pays producteurs en conséquence de la dynamique du marché et de l'OCM.

2.1.5. En résumé, l'application de la première phase de la réforme (appelée à tort phase transitoire) n'est pas justifiée tant qu'on ne dispose pas de la base de données fiable que doit apporter le casier oléicole, ainsi que l'ont mis en évidence la Commission elle-même et la Cour des comptes.

2.1.6. Les données du casier oléicole pourraient recommander l'établissement de critères et mécanismes différents pour la deuxième phase. Cette situation serait dangereuse et risquerait de déstabiliser le secteur.

2.2. *Une QMG insuffisante et une répartition incorrecte et discriminatoire en quantités nationales garanties (QNG)*

2.2.1. La quantité maximale garantie (QMG) passe à 1 562 400 tonnes, ce qui est inférieur à la consommation communautaire en 1996/1997 (1 657 000 tonnes selon le rapport du Parlement européen) et aux perspectives de consommation pour les années à venir suite à la baisse des prix du marché.

2.2.2. La période de référence utilisée pour la fixation de la QMG et des quantités nationales garanties (QNG) est incorrecte et discriminatoire.

2.2.3. Elle est incorrecte étant donné le cycle reproductif essentiellement biennal de l'olivier. Cette période devrait donc couvrir un certain nombre d'années (au moins six), de sorte qu'après avoir éliminé les années aux résultats extrêmes, il resterait quatre années de

données, soit l'équivalent de la moyenne de deux cycles biennaux normaux.

2.2.4. Elle est discriminatoire car ces chiffres devraient être révisés annuellement en fonction des campagnes immédiatement précédentes, et ne pas rester fixés pour ladite «période transitoire» sur base des données de 1992/1993-1996/1997. L'effort des pays qui ont le plus investi dans le renouvellement des plantations et dans l'innovation technologique dans le cadre commun de l'OCM en vigueur serait pénalisé pour avoir misé sur la qualité, le renouvellement et l'innovation.

2.3. *Une proposition prématurée et incomplète*

2.3.1. Du fait de l'absence susmentionnée d'une base de données fiable, la «phase transitoire» a été élaborée dans la précipitation, comme en témoignent de nombreuses lacunes.

2.3.2. La disparition du régime d'aide aux petits producteurs doit être accompagnée de mesures spéciales assurant la viabilité des petites et moyennes exploitations, qui représentent, dans certains États membres, 55 % de l'emploi agricole et qui jouent un rôle essentiel en matière d'ancrage de la population sur le territoire et de protection de l'environnement.

2.3.3. Les écarts de productivité entre oliveraies ne sont pas non plus pris en considération. Tandis qu'il existe des oliveraies fortement marginales structurellement (dont la productivité est inférieure à 1 000 kg/ha), d'autres sont très productives et font des bénéfices même aux prix du marché. Cette variation est permanente et non un fait isolé. C'est pourquoi l'utilisation des surfaces enregistrées de chaque exploitation et des quantités des récoltes délivrées et commercialisées par chaque exploitation pourraient permettre d'établir les bases d'une modulation continue de l'aide à la production en fonction de la productivité, ce qui permettrait de maintenir en culture l'oliveraie marginale et constituerait un encouragement raisonnable, et nullement excessif, au renouvellement et à l'innovation.

2.4. *Une suppression injustifiée de l'intervention*

2.4.1. La suppression du régime d'intervention peut donner lieu à des mouvements spéculatifs. Le stockage privé ne garantit pas l'approvisionnement des marchés ni le maintien des revenus des agriculteurs. La suppression de ce régime ne se justifie pas non plus du fait qu'elle incite à produire, puisque les plantations donnant droit à une aide sont limitées à partir du 1^{er} mai dernier.

2.4.2. L'on oublie que l'intervention permet la régulation des prix et des marchés aux moments opportuns, ce qui s'est révélé utile et n'a pas presque rien coûté dans le passé. Comme il est bien connu dans ce secteur, la variation de la récolte d'une année à l'autre peut

⁽¹⁾ JO C 287 du 22.9.1997.

représenter un tiers de la production moyenne annuelle, ce qui rend indispensables les «stocks» permettant d'établir un relais entre deux campagnes.

2.5. *Entrave au contrôle des fraudes*

2.5.1. En vue de réduire la fraude, la proposition supprime les aides au petit producteur et à la consommation, et transfère les mesures de contrôle au niveau des États membres après fixation des QNG. Ces mesures sont insuffisantes et constituent un abandon de ses responsabilités de la part de la Commission.

2.5.2. L'une des manières d'éviter la fraude pourrait être à travers un contrôle efficace et réel de l'huile produite dans l'huilerie et des échanges commerciaux. Le Comité propose à cet effet de comparer les données relatives à la sortie de grignon gras des huileries avec celles relatives à l'entrée de grignon gras dans les établissements d'extraction. Ce contrôle physique de l'huile d'olive effectivement produite et commercialisée devrait s'accompagner d'une simplification de la gestion des aides, il est réalisable et permettrait en outre de rationaliser la production et le marché. Concernant le contrôle de la fraude, cette proposition compléterait la suppression des aides aux petits producteurs et remplacerait le double contrôle qu'aurait entraîné l'aide à la consommation également supprimée.

2.6. *Promotion de la consommation et amélioration de la qualité de l'huile d'olive*

2.6.1. L'huile d'olive représente 3 % de la production et 3,5 % de la consommation d'huiles végétales. Elle n'a pas donné lieu à ce jour à des excédents structurels. La consommation est très faible dans de nombreux pays, y compris de l'UE.

2.6.2. L'accroissement de la consommation enregistré dans les pays ayant un niveau de vie élevé, suite à la promotion réalisée par le Conseil oléicole international (COI), a été spectaculaire.

2.6.3. Dans son rapport antérieur, le Comité recommandait que ces campagnes soient financées par l'UE. Il suggérait également que les mélanges étaient inopportuns et devraient au moins être indiqués sur l'étiquette pour éviter toute confusion.

2.6.4. La promotion de la consommation d'huile d'olive de qualité par le biais de campagnes de promotion éventuellement financées par la disparition de l'aide à la consommation pourrait permettre la mise sur le marché de la production moyenne annuelle attendue pour 2005 selon le rapport du COI (1 962 000 tonnes), notamment dans les pays nordiques et, entre autres, aux États-Unis, au Japon, au Canada et en Australie.

2.7. *Protection de l'environnement*

2.7.1. Le maintien en culture des oliveraies est l'unique solution dans de nombreuses régions de l'UE permettant d'éviter l'abandon des terres et la dégradation

de l'environnement qui s'ensuivrait, notamment l'érosion, compte tenu du fait que l'oliveraie est la forêt productive de l'UE qui sépare les zones fertiles du désert.

2.7.2. Les oliveraies situées sur des sols fragiles, qui constituent un pourcentage élevé de la superficie plantée, requièrent des mesures spécifiques liées à leur caractère marginal et à leur fragilité, mesures qui ne sont pas envisagées.

2.7.3. La modulation de l'aide à la production pourrait permettre à ces oliveraies marginales de percevoir une aide unitaire (par kg d'huile d'olive produite et commercialisée) très supérieure à celle que recevrait une oliveraie irriguée, dont les coûts de production peuvent être couverts par les seuls prix du marché.

3. *Olives de table*

3.1. Le secteur n'est mentionné que dans l'exposé des motifs. Il est indispensable d'envisager d'ores et déjà des mesures de soutien pour ce secteur, dont la viabilité est gravement menacée. Ce secteur constitue également une source importante d'emploi et une possibilité de diversification pour l'oléiculture.

4. *Conclusion*

4.1. *Compétitivité de l'UE et Agenda 2000*

4.1.1. L'UE doit conserver son avance tant dans la production que la consommation d'huile d'olive. Il est essentiel à cet égard que la proposition de réforme puisse compter sur l'appui de tous les pays producteurs.

4.1.2. Cela est possible si cette proposition suit les orientations du rapport du Parlement européen, qui a reçu le soutien unanime du secteur oléicole de l'UE. L'unité du secteur oléicole est fondamentale pour maintenir l'avance de l'UE.

4.1.3. Les orientations présentées dans le rapport du Parlement sont financièrement viables. Deux mécanismes complémentaires semblent pertinents: a) envisager l'augmentation de la fiche financière de l'OCM de l'huile d'olive dans le contexte de l'augmentation prévue pour d'autres secteurs dans l'Agenda 2000; b) moduler l'aide à la production en fonction de la productivité en vue de garantir les revenus de tous les oléiculteurs et de maintenir l'emploi.

4.1.4. L'UE doit faire de sérieux efforts pour maintenir son avance en matière de production, de commercialisation et d'innovation dans ce secteur. Pour cela, sont indispensables: a) une campagne de promotion de l'huile d'olive financée par l'UE ou par les OPR visant à porter la consommation aux niveaux que laissent présager les perspectives d'évolution de la production; b) la protection de la qualité en interdisant les mélanges et en

les rendant passibles de sanctions légales en vue de maintenir l'image du produit; c) un programme permanent et spécifique de recherche et développement assurant l'avance technologique.

4.1.5. Depuis sa première note, la Commission perçoit l'huile d'olive comme un danger potentiel et non comme une réalité vivante dont les possibilités sont considérables si la promotion de la consommation de ce produit, dont les qualités sont universellement reconnues, est assurée de manière adéquate. Les caractéristiques bien connues de l'oléiculture (principale source d'emploi dans les régions d'objectif 1 de l'UE, système agricole durable si l'on module l'aide fondée sur les ressources de l'OCM aux oliveraies de capacités productives très diverses, dynamisme du secteur productif et de la transformation, qui a, ces dernières années, intégré des innovations technologiques remarquables, mode de vie et élément culturel enraciné dans de vastes régions du sud de l'Europe, etc.) font de son avenir un défi incontournable pour l'UE.

4.1.6. La proposition de la Commission, malgré des aspects positifs par rapport à la note de 1997, ne comprend toujours pas ce secteur. Ce que la Commission considère comme un problème est pour le secteur une possibilité d'expansion, avec une promotion adéquate du produit, dont le prix sera plus accessible du fait de l'accroissement prévisible de l'offre. Les divers avantages (au niveau de l'emploi, sociaux, économiques, environnementaux, en termes d'avance technologique, etc.) qu'offre le secteur à l'heure actuelle ne doivent pas être gâchés par une approche réductrice et par une urgence injustifiée en l'absence d'une base de données fiable, et d'excédents structurels.

Bruxelles, le 28 mai 1998.

5. Observations particulières

5.1. Article 4

Le Comité considère que la modification proposée dans cet article n'est pas pertinente, étant donné que le mécanisme d'intervention doit être maintenu sous sa forme actuelle si l'on veut préserver la survie de la culture de l'olivier.

5.2. Article 5

Le Comité accepte les QNG (quantités nationales garanties) fixées dans cet article sous réserve qu'elles soient modifiées dès que la Commission disposera des données réelles sur les productions, superficies et nombres d'arbres des États membres. Ces changements seront appliqués immédiatement, sans attendre la fin de la période transitoire.

5.2.1. Le Comité considère que la QMG (quantité maximale garantie) devrait être égale à la somme de la consommation communautaire totale plus les exportations moins les importations, incluant, en outre, une quantité permettant d'assurer le lien entre deux campagnes. Ce montant se situerait autour de celui recommandé également par le Parlement européen.

5.3. Article 11

Le Comité juge important de mettre en évidence le rôle majeur de l'huile d'olive dans la prévention des maladies cardio-vasculaires dans les campagnes de promotion prévues dans cet article. Il souligne les économies budgétaires, en termes de dépenses de santé publique de l'UE, qu'entraîne la consommation d'huile d'olive.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour la libre circulation des travailleurs "Communication de la Commission"»

(98/C 235/19)

Le 2 décembre 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 15 mai 1998 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 355^e session plénière des 27 et 28 mai 1998 (séance du 28 mai), le Comité économique et social a adopté par 85 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La libre circulation des travailleurs est un des pivots du concept de marché unique, et la pleine et effective applicabilité de ce droit revêtira une importance de plus en plus grande avec la mise en œuvre définitive de l'Union économique et monétaire.

1.2. La communication de la Commission, qui présente un plan d'action, est basée sur le rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, mis en place en 1996 et présidé par M^{me} Simone Veil, lequel a conclu ses travaux par la présentation de ses observations et de ses propositions le 18 mars 1997.

1.3. La réglementation qui régit la libre circulation des personnes est encore substantiellement, même après les mises à jour successives, celle de 1968, car les propositions de modification formulées par la Commission en 1989 et 1990 n'ont pas été acceptées par le Conseil.

1.4. Selon le groupe de haut niveau, cette réglementation est désormais insuffisante et inadéquate, et il convient de la revoir et de la compléter en profondeur, notamment sur la base des jugements répétés de la Cour européenne de justice, qui a élaboré ces dernières décennies une jurisprudence cohérente en la matière.

1.5. Le plan d'action propose une stratégie allant dans cinq directions:

- améliorer et adapter les règles;
- améliorer la transparence du marché du travail;
- renforcer la responsabilité et la collaboration;
- améliorer la connaissance et la visibilité du droit à la libre circulation; et
- réaliser des projets novateurs.

1.6. Parmi les règles de mise en œuvre sur lesquelles il est nécessaire d'intervenir en priorité pour garantir la jouissance du droit de libre circulation pour les travailleurs, il faut accorder une attention particulière à

la réglementation du droit de séjour, aux droits de la famille, aux questions relatives à l'égalité de traitement en général, et de manière spécifique en matière de prévoyance sociale et de fiscalité.

1.7. Le marché du travail, pour se développer effectivement dans une optique de marché interne à l'Union, doit être accompagné d'une vaste diffusion d'informations aux citoyens et aux entreprises, ainsi que par un renforcement de la collaboration entre les services publics de l'emploi (SPE) de tous les pays et le réseau *Eures*.

1.7.1. Une attention particulière doit être apportée aux zones frontalières, où le développement de la mobilité du travail est plus intense et où les problèmes liés au placement, au traitement en matière de sécurité sociale et au régime fiscal, ont des retombées plus importantes.

1.8. La collaboration entre les États membres en vue de garantir la mise en œuvre complète de la réglementation et de résoudre les problèmes et les conflits en matière de libre circulation des travailleurs doit donc être intensifiée et renforcée, des structures spécifiques étant destinées à cet objectif.

1.9. Afin de favoriser une meilleure connaissance et une meilleure prise de conscience des droits existants, la Commission propose des actions spécifiques, parmi lesquelles des séminaires et des publications périodiques destinés aux citoyens, aux juristes et aux administrations publiques.

1.10. Enfin, il est proposé de stimuler la présentation de projets novateurs en faveur de la libre circulation des travailleurs, qui seront financés au titre de l'article 6 du règlement du Fonds social européen.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement le «Plan d'action» et invite la Commission à prendre rapidement des mesures spécifiques conformes aux observations et aux conclusions du groupe de haut niveau.

2.2. En effet, une économie toujours plus internationalisée, l'affirmation même d'une Union européenne toujours plus grande et sans frontières, la nécessité de

trouver du travail ou de poursuivre sa carrière en dehors de son pays, sont autant de facteurs qui poussent un nombre croissant de personnes à passer des périodes plus ou moins longues de leur vie active ou de leurs études dans d'autres pays que le leur.

2.3. Sur le plan social, on ne saurait négliger ce que tout cela entraîne tant en termes de droits, de fiscalité, de possibilités de travail, de régime d'assistance sociale, qu'en ce qui concerne le destin de la cellule familiale du travailleur migrant, qui ne peut bien évidemment être soumise à des contraintes qui modifieraient sa composition et les rapports qui y prévalent.

2.4. Des problèmes patents et urgents existent donc, mais les retards qui caractérisent la mise à jour de la réglementation visant à favoriser la mobilité des travailleurs en leur reconnaissant des droits et des garanties démontre la complexité de la question. Un effort commun de volonté, d'une part, et une disponibilité à rechercher des solutions concrètes et satisfaisantes pour tous, d'autre part, s'imposent donc.

2.5. La circulation des travailleurs concerne surtout des personnes dotées de qualifications professionnelles élevées ou des catégories déterminées de travailleurs, par exemple dans le bâtiment, la restauration et le secteur hôtelier. Par ailleurs existent désormais de nouvelles motivations liées soit à des exigences d'apprentissage ou des expériences de volontariat, soit à la recherche d'un emploi.

2.6. En outre, la concentration de la mobilité intra-communautaire se fait de plus en plus forte dans les régions frontalières, qui se trouvent ainsi confrontées directement à des situations problématiques et à certaines questions très importantes, comme celles liées à l'assistance sociale et à la fiscalité.

2.7. De surcroît, il faut tenir compte de la présence de millions de travailleurs de pays tiers dans toute l'Union: le problème des droits et des garanties se pose pour eux aussi.

2.8. À la lumière de ces considérations, il est significatif que le groupe de haut niveau ait porté son attention sur la mise en œuvre effective du principe fondamental de la libre circulation des «personnes». Dès lors, la portée et l'objectif du «Plan d'action» de la Commission pour la libre circulation des «travailleurs» sont susceptibles d'apparaître comme trop restrictifs. Le «Plan d'action» vise toutefois à faire reconnaître une acception plus large du terme «travailleurs» au niveau de l'application du principe fondamental de la libre circulation sanctionné par le Traité sur l'UE.

2.8.1. Le Comité est sensible à l'approche de la Commission consistant à tenter de manière pragmatique de concentrer et de développer les instruments communautaires qui concernent la libre circulation des travailleurs, mais il estime qu'un effort parallèle s'impose pour que cette initiative s'inscrive dans un effort plus soutenu visant à établir une liberté de circulation dans l'Union

pour tous les citoyens européens — avec une attention particulière pour les problèmes des personnes handicapées — et, en outre, pour les personnes originaires de pays extracommunautaires qui résident légalement dans un État membre⁽¹⁾. Il faut jeter un pont entre les droits des travailleurs, leur acquis communautaire, et ceux des citoyens, entre les droits sociaux et les droits civils.

2.9. En définitive, la suppression totale des entraves à la libre circulation et au droit de résidence des citoyens européens, et pas uniquement des travailleurs, représente une priorité politique, sociale et économique. C'est pourquoi le Comité demande au Conseil de prendre au plus vite toutes les décisions qui s'imposent pour atteindre cet objectif.

2.9.1. En outre, le Comité fait part de son souhait que, dans le cadre des mécanismes décisionnels du Conseil, le principe du vote à la majorité qualifiée soit étendu à la coordination des régimes de sécurité sociale, comme c'est le cas pour d'autres questions concernant le marché unique.

2.9.2. Le Comité souhaite donc que l'initiative de la Commission s'accompagne d'un aplanissement des divergences de positions exprimées naguère par les États membres.

2.10. Il convient en tout état de cause de soutenir la tentative de la Commission d'élargir la portée d'application de l'article 48 TCE sur la libre circulation des travailleurs. Le Comité approuve en particulier la tentative de la Commission d'étendre la reconnaissance du droit de résidence des personnes recherchant un emploi dans un autre État membre et de renforcer le droit à la réunification des familles pour ceux qui se sont établis dans un autre pays de l'UE. Ces mesures devraient être accompagnées de droits et d'obligations civiques complémentaires qui permettent aux intéressés de participer pleinement à la société et à la communauté où ils vivent.

2.10.1. En même temps, le Comité est conscient que le cadre juridique nécessaire pour étayer une liberté de circulation de ce type ne constitue qu'un premier pas dans l'élimination des barrières qui s'opposent à la mobilité. Malgré les progrès accomplis à cet égard au fil des années, certains comportements protectionnistes qui limitent la libre circulation à l'intérieur de l'UE restent en fait considérables. Il subsiste des pratiques nationales qui, comme le souligne le groupe de haut niveau, empêchent les citoyens provenant d'un autre pays de l'UE d'avoir accès aux emplois du secteur public malgré les droits prévus par le Traité et affirmés par la jurisprudence de la Cour de justice. Il s'agit là de situations auxquelles il conviendrait de mettre un terme définitif.

2.10.2. Les formalités administratives concernant l'enregistrement de la résidence, la prévoyance sociale

(1) Avis sur la «Proposition de directive du Conseil relative au droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté» — JO C 153 du 28.5.1996.

et la fiscalité découragent souvent la libre circulation. Les délais nécessaires pour traiter les réclamations et surmonter les obstacles à la libre circulation est approximativement de quatre ans et ne permet pas d'apporter des solutions ponctuelles aux problèmes, ce pourquoi il serait opportun de disposer de mécanismes accélérés de règlement des différends dans ce domaine.

2.10.3. Il y a des carences et des retards au niveau de la reconnaissance réciproque des qualifications, de la formation et de l'expérience professionnelle. De plus, la « transférabilité » des retraites complémentaires est bien loin d'être la règle. Il n'y a pas encore eu de prise de conscience répandue du potentiel que représenterait une main-d'œuvre multiculturelle et multilingue, et de l'avantage compétitif considérable qu'elle offrirait à l'échelle tant européenne que mondiale. Force est toutefois de reconnaître que le défi des connaissances linguistiques constitue un obstacle sérieux à la libre circulation en Europe.

2.11. À défaut d'une libre circulation mieux réglementée, structurée et opérationnelle au niveau communautaire, on risque une concurrence au niveau du marché intérieur qui peut être déstabilisante. Il y a en effet des cas manifestes de « dumping social » qui consistent à avoir recours, ce qui ne relève pas de la directive sur les travailleurs détachés, à une main-d'œuvre transférée dans un autre État membre au moyen d'une opération de sous-traitance. Ces pratiques risquent de susciter des mesures nationales qui menaceraient le droit individuel à la libre circulation.

2.12. En ce qui concerne les futurs élargissements de l'UE, le Comité rappelle qu'il conviendra de réguler les mouvements de main-d'œuvre qui pourraient avoir lieu lors des phases de préadhésion et de transition en tenant dûment compte de ce problème dans les accords et traités y afférents.

2.13. En outre, le Comité soutient la proposition du groupe de haut niveau de conférer à un seul Commissaire le mandat de coordonner toutes les questions relatives à la libre circulation.

2.14. Enfin, il faut souligner que l'élimination des obstacles à la libre circulation, par l'affinement et l'adaptation des instruments communautaires et par une coopération appropriée entre les États membres, non seulement favorise l'essor d'une Europe plus solidaire, mais constitue surtout un facteur déterminant pour le renforcement des bases de l'« Europe sociale ».

3. Observations particulières

a) *Améliorer et adapter les règles*

3.1. Il est avant tout nécessaire de surmonter les lacunes juridiques qui mettent dans une situation administrative incertaine les citoyens de l'Union qui ont

l'intention de chercher du travail dans un pays autre que celui de leur résidence habituelle, de même qu'il est opportun de mettre fin à la pratique des renouvellements à court terme pour ceux qui ont légalement séjourné dans un État de l'Union à plusieurs reprises, lorsque la durée cumulée de ces séjours est supérieure à un an. Cela est nécessaire non seulement pour permettre une interprétation plus transparente et cohérente du droit à la libre circulation, mais aussi pour renforcer la lutte contre le travail au noir et l'économie souterraine.

3.1.1. Le Comité souscrit donc à l'intention de la Commission de modifier dans ce sens la directive 360/68/CEE comme le suggère d'ailleurs depuis quelques années la jurisprudence de la Cour.

3.1.2. De façon plus générale, le Comité souligne combien il est important d'éviter que les règles communautaires soient systématiquement en retard par rapport aux arrêts de la Cour de justice. La jurisprudence découlant des arrêts de la Cour doit constituer un encouragement supplémentaire pour compléter et adapter rapidement la législation comme il se doit. Aussi l'approbation du document de la Commission revêt-elle une valeur politique qui dépasse la valeur individuelle des différents points examinés ici, laquelle n'en est pas moins importante.

3.2. S'agissant du regroupement familial, qui suppose également, bien entendu, l'égalité de traitement et l'insertion sociale de tous les membres du noyau familial, la proposition de la Commission consiste en substance à étendre la reconnaissance du droit qu'ont les noyaux familiaux de préserver leur unité, eu égard non seulement aux liens affectifs, mais aussi aux éventuelles obligations d'assistance qui font abstraction de l'autosuffisance économique, proposition à laquelle le Comité est naturellement favorable.

3.2.1. Nombre de questions soulevées ici dérivent du règlement (CEE) n° 1612/68, dont la révision apparaît fondamentale pour mettre en œuvre de manière plus complète le droit à la libre circulation. En attendant de savoir comment la Commission formulera les nouvelles règles, le Comité attribue une grande valeur à ce qui y sera inséré pour garantir au travailleur migrant et à sa famille une pleine égalité de traitement et une intégration complète dans l'État membre d'accueil.

3.2.2. Le Comité estime en particulier qu'il faut modifier le règlement (CEE) n° 1612/68 susmentionné en fonction de la jurisprudence constante de la Cour en matière d'égalité de traitement sur le plan social, économique, fiscal et culturel pour tous les travailleurs migrants et pour les membres de leur famille, en vue de permettre la pleine mise en œuvre des droits liés à la citoyenneté.

3.2.3. Le Comité reconnaît également la valeur sociale particulière de la proposition du groupe de haut niveau visant à supprimer les visas pour les ressortissants

de pays tiers membres de la famille d'un travailleur communautaire et rappelle qu'il s'est déjà exprimé dans ce sens.

3.3. Pour les travailleurs frontaliers, les problèmes rencontrés dans les domaines suivants revêtent une importance particulière:

- la sécurité sociale, en raison des différents critères d'octroi des prestations en cas d'invalidité, des allocations de chômage, des prestations sanitaires au bénéfice du travailleur et des membres de sa famille, etc.;
- la fiscalité, en raison du chevauchement des régimes de l'État de résidence et de l'État où le travailleur exerce son activité.

3.3.1. Le document de la Commission ne fournit pas d'éclaircissements sur les instruments à adopter pour fournir des réponses aux travailleurs frontaliers en matière de sécurité sociale, mais se limite à affirmer que «des dispositions spécifiques devraient être adoptées» et qu'une proposition visant à réviser et simplifier le règlement (CEE) n° 1408/71 sera présentée d'ici la fin de 1998. Le Comité attend avec intérêt de connaître en détail les propositions de la Commission en la matière.

3.3.2. S'agissant des régimes fiscaux, en l'absence d'une compétence communautaire précise, les réglementations sont arrêtées par les conventions bilatérales entre les différents États, avec pour seule indication la disposition de l'article 220 du Traité visant à éviter la double imposition. Le Comité suggère à la Commission de vérifier de manière approfondie le fonctionnement de ces conventions fiscales, en vue de l'élaboration d'une convention-modèle à proposer aux États membres.

3.4. De multiples raisons plaident en faveur d'une révision du règlement (CEE) n° 1408/71. En outre, de façon plus générale, il est nécessaire d'assurer une simplification et une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale de l'Union européenne en les adaptant au changement des conditions sociales, économiques et démographiques et des habitudes.

3.4.1. Le Comité saisit la présente occasion pour recommander qu'il soit procédé à cette simplification dans le plein respect des droits acquis par chaque travailleur et des particularités de chaque contexte socioéconomique national et sectoriel, en permettant au travailleur de bénéficier de l'intégralité de son ancienneté et de voir reconnaître toutes les qualifications professionnelles accumulées au cours de sa carrière. En définitive, la simplification devra permettre de faciliter la libre circulation en poursuivant l'objectif de l'égalité de traitement entre tous les citoyens.

3.4.2. Dans le cadre des opérations de modernisation, en tenant compte du nombre élevé de systèmes nationaux coordonnés et en adaptant les différents éléments du règlement en fonction de la jurisprudence de la Cour de justice, il faudra surmonter les difficultés qui subsistent

à l'heure actuelle en ce qui concerne l'unicité de la législation applicable, il faudra remodeler certaines dispositions telles que celles sur le chômage et il faudra insérer des mesures communautaires encore manquantes comme celles relatives aux destinataires des directives sur le droit de séjour et des domaines jusqu'à présent exclus, notamment ceux relatifs à la préretraite et aux régimes spéciaux pour la fonction publique.

3.4.3. Il faudra arrêter dans les meilleurs délais des accords entre l'UE et les pays tiers particulièrement concernés par la mobilité des travailleurs, à commencer par la Suisse, mais aussi avec tous les pays d'importance mineure à cet égard, en vue de combler les lacunes qui subsistent encore aujourd'hui.

3.4.4. En outre, le Comité répète ce qu'il a affirmé récemment dans son avis sur la communication de la Commission «Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne»⁽¹⁾, à savoir qu'une protection sociale meilleure et plus efficace peut contribuer à promouvoir et renforcer les résultats économiques.

3.5. Le Comité soutient également la proposition de la Commission de modifier le règlement (CEE) n° 1408/71 en vue de renforcer et d'améliorer le statut juridique des travailleurs de pays tiers résidant légalement dans l'Union, laquelle a été présentée formellement en novembre dernier, en même temps que le plan d'action⁽²⁾.

3.5.1. Le Comité s'est déjà prononcé de manière positive à ce sujet⁽³⁾, faisant observer que l'approbation du règlement, outre le fait qu'elle met en œuvre les principes de non-discrimination, représente également un instrument de lutte contre le travail illégal et clandestin.

3.6. La Commission évoque dans le document à l'examen la proposition de directive sur les retraites complémentaires. Le Comité a émis un avis favorable quant à cette dernière⁽⁴⁾, tout en ne la considérant que comme un premier pas vers l'objectif d'une libre circulation complète dans le domaine des retraites complémentaires.

3.6.1. En effet, il est opportun de répéter que la proposition concerne principalement les travailleurs temporairement détachés. Elle ne résout pas plusieurs problèmes importants qui s'opposent à une transférabilité complète des retraites complémentaires, comme

(1) JO C 73 du 9.3.1998.

(2) JO C 6 du 10.1.1998.

(3) Avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 en ce qui concerne son extension aux ressortissants de pays tiers» — JO C 157 du 25.5.1998.

(4) Avis sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de l'Union européenne» — JO C 157 du 25.5.1998.

ceux du nombre minimal d'années de cotisation, des difficultés des transferts des droits acquis ou du traitement fiscal.

3.6.2. Le Comité est conscient de la grande variété de réglementations nationales en la matière, mais il considère les retraites complémentaires comme une réalité qui s'est imposée dans l'ensemble des pays de l'UE, notamment en raison des compressions enregistrées dans les systèmes publics de retraite.

3.7. Une meilleure éducation et une meilleure formation peuvent également garantir une circulation plus aisée et plus intense des travailleurs. L'engagement de la Commission dans cette direction s'est déjà traduit par un Livre vert⁽¹⁾ qui identifie les obstacles à la mobilité transnationale du point de vue linguistique, du manque d'information et de la faible propension des entreprises à accueillir des jeunes en formation, et sur lequel le Comité s'est déjà exprimé⁽²⁾.

3.7.1. Il faut attribuer une grande importance à l'amélioration des connaissances linguistiques de chaque citoyen. Le Comité saisit la présente occasion pour insister sur la nécessité de renforcer tous les programmes communautaires qui ont pour objectif de diffuser le multilinguisme et les échanges culturels, en particulier les programmes Socrates et Leonardo.

3.7.2. Le Comité est favorable aux instruments qui facilitent la mobilité européenne des apprentis et s'est notamment déjà exprimé sur la promotion des «parcours européens de formation».

3.7.3. Le Comité recommande donc que la Commission et les États membres s'emploient à réaliser une véritable mobilité non seulement des étudiants, mais aussi des apprentis et de ceux qui suivent des parcours de formation qui valorisent la dimension transnationale, avec des droits équivalents à ceux des personnes qui pratiquent déjà la libre circulation, sur la base de l'article 48 du Traité.

3.7.4. Enfin, pour conclure ces observations, on ne saurait négliger le besoin urgent de mesures visant à surmonter les obstacles et les carences qui perdurent en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes, des qualifications techniques professionnelles et de l'expérience professionnelle même, ni la nécessité d'une surveillance constante de l'évolution de la situation dans chaque État membre et au niveau communautaire, notamment avec la contribution des partenaires sociaux.

b) *Marché du travail: gestion, collaboration, information*

3.8. Le droit à la libre circulation doit également être envisagé dans le contexte d'une stratégie commune pour l'emploi et dans le cadre d'une politique active du

marché du travail. Le réseau *Eures* fonctionne depuis 1994, et son rôle, notamment sur la base de l'évolution technologique et opérationnelle survenue depuis lors, apparaît de grande importance en tant qu'instrument d'encouragement et d'amélioration de la collaboration entre services publics de l'emploi des différents pays concernés, ainsi qu'en tant que vecteur de collecte de données sur une vaste gamme de sujets et en tant que fournisseur de services de conseil. Il conviendrait toutefois d'étendre et de renforcer le réseau *Eures*, en le faisant davantage connaître, en accroissant et en améliorant la qualité et la quantité des informations diffusées, par exemple pour fournir aux travailleurs des données et des instruments qui facilitent leur insertion dans le contexte où ils exerceront leur activité, et également en créant, au moyen de procédures spécifiques, la possibilité pour les travailleurs de mettre en réseaux leurs parcours professionnels.

3.8.1. *Eures* ne saurait toutefois se limiter à l'échange d'informations sur l'offre et la demande de travail: il doit jouer un rôle actif de promotion en matière de formation professionnelle, en particulier pour les travailleurs frontaliers, d'accessibilité au marché du travail et d'aide sociale.

3.8.2. Le Comité souligne le rôle important qu'*Eures* peut également jouer en vue de surmonter certains obstacles à la libre circulation des travailleurs. Il insiste toutefois également pour que le rôle des partenaires sociaux soit valorisé et renforcé au sein du réseau, car ils sont des acteurs incontournables du dialogue et de la concertation sur les problèmes d'emploi. Les partenaires sociaux peuvent concourir, en particulier dans les régions frontalières, à la résolution des problèmes qui concernent les travailleurs qui se rendent dans un autre pays que le leur, mais il est opportun que la Commission réponde à la demande déjà formulée par plusieurs CSI⁽³⁾ en vue d'une utilisation plus efficace et continue des comités consultatifs existants. S'agissant du rôle des partenaires sociaux dans ce domaine et dans d'autres, le Comité a déjà formulé une recommandation qu'il convient de renouveler ici en faveur de leur participation régulière aux programmes et aux initiatives communautaires⁽⁴⁾.

3.8.3. La Commission entend promouvoir des actions spécifiques d'information visant les citoyens, les opérateurs du marché du travail, les juristes et les administrations publiques, en vue de diffuser la connaissance du droit à la libre circulation. De ce point de vue également se pose le problème du renforcement du réseau *Eures*, ainsi que celui de la désignation et du rôle des Euro-conseillers.

3.8.4. Parmi les différentes propositions du plan d'action visant à renforcer et à améliorer l'information sur les possibilités de travail au niveau européen, il est jugé opportun de renforcer la collaboration des services de placement, notamment au moyen d'Internet.

3.8.4.1. Comme l'a également recommandé le groupe de haut niveau, une meilleure collaboration entre les administrations nationales serait susceptible de résoudre

(1) COM(96) 462 final.

(2) Avis sur le «Livre vert "Éducation, formation, recherche: les obstacles à la mobilité transnationale"» — JO C 133 du 28.4.1997.

(3) CSI = Comités syndicaux interrégionaux.

(4) Avis sur le «Rôle des partenaires économiques et sociaux dans les programmes Interreg et dans le réseau *Eures*», JO C 355 du 21.11.1997.

nombre de problèmes relatifs à la libre circulation des travailleurs. La Commission entend proposer aux États membres l'institution dans les administrations de «points de contact» qui serviraient d'interlocuteurs directs de la Commission elle-même pour les problèmes spécifiques et les plus urgents qui entravent la libre circulation. Le Comité souscrit à cette intention, mais estime que l'éventuelle institution de ces points de contact pour les travailleurs migrants doit se faire au sein du réseau *Eures*, pour éviter le risque de chevauchements. Des questions relatives à l'accès à la fonction publique, à l'octroi des prestations sociales ou au droit à l'intégration des cotisations versées dans différents pays devront trouver dans ces instances des solutions rapides et efficaces.

3.8.4.2. La Commission propose la fusion en une structure unique des deux comités consultatifs sur la libre circulation et sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, en vue d'améliorer leur efficacité et leur efficacité. Le Comité souscrit à cette proposition, à condition qu'elle s'accompagne d'une capacité opérationnelle renforcée et qu'elle permette concrètement une amélioration de l'efficacité des relations entre les partenaires sociaux et la Commission.

3.8.5. Il est sans aucun doute opportun d'entreprendre des initiatives visant à diffuser parmi les citoyens de l'UE une connaissance plus répandue et plus approfondie du droit à la libre circulation, mais il serait également utile de favoriser une meilleure connaissance qualitative des modalités actuelles d'exercice de ce droit. Il serait dès lors opportun que la Commission approfondisse par des analyses ad hoc la situation en matière de circulation des travailleurs, avec une attention particulière pour les niveaux de qualification, les tranches de revenu, la typologie des activités, eu égard au fait que le rapport du groupe de haut niveau s'est lui aussi arrêté sur cet important élément d'évaluation, soulignant la nécessité d'une gestion prévisionnelle des qualifications que l'évolution du marché du travail rendra nécessaires⁽¹⁾.

(1) Rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Simone Veil, p. 42.

3.8.6. En vue de développer les possibilités d'emploi au moyen de la mobilité des travailleurs, le plan d'action prévoit l'utilisation de financements au titre de l'article 6 du FSE pour les projets novateurs de soutien à la formation ou la reconversion professionnelle et d'aide aux jeunes à la recherche de travail.

3.8.7. Le Comité approuve cette initiative qui entend fournir de nouvelles possibilités de promotion de l'emploi tout en supprimant les obstacles à la circulation, et recommande que ces projets ne soient pas des initiatives indépendantes, mais qu'ils s'inscrivent dans une stratégie organique et intégrée de manière à avoir un impact structurant sur les systèmes nationaux. Toutefois, il est fait observer que par la mise en œuvre de synergies entre les programmes *Eures* et *Interreg*, on obtiendrait déjà des passerelles efficaces entre la formation et le marché du travail. De même, un renforcement des synergies entre *Eures* et les autres programmes communautaires serait susceptible d'offrir des possibilités importantes.

4. Le Comité, profondément convaincu de l'importance que revêt l'affirmation substantielle du droit à la libre circulation, entend également contribuer activement à la préparation de la Conférence européenne sur la circulation des travailleurs, prévue pour cette année, à l'occasion du trentième anniversaire du règlement de 1968.

4.1. Le Comité invite la Commission et le Conseil à poursuivre avec détermination toute initiative pouvant contribuer à rendre le droit à la libre circulation concrètement et complètement applicable, au moyen de toutes les initiatives qui s'avèreraient opportunes afin d'en faire un droit tangible pour l'ensemble des citoyens.

4.2. Enfin, le Comité souligne combien la libre circulation des travailleurs et des citoyens fait partie des objectifs à poursuivre, notamment au moyen des mesures qui s'imposent tant sur le plan normatif que sur celui du marché du travail, en vue de l'achèvement d'un marché unique fonctionnant pleinement.

Bruxelles, le 28 mai 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS