

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 209

42^e année

22 juillet 1999

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 1999	
1999/C 209/01	Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001»	1
1999/C 209/02	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de détachement des travailleurs salariés ressortissants d'un État tiers dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers» et — la «Proposition de directive du Conseil étendant la libre prestation de services transfrontaliers aux ressortissants d'un État tiers établis à l'intérieur de la Communauté»	5
1999/C 209/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au dispositif de protection contre l'encastrement à l'avant des véhicules à moteur et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil»	8
1999/C 209/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil définissant les modalités et conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche»	10

Prix: 19,50 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
1999/C 209/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE)»	14
1999/C 209/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE, en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre»	20
1999/C 209/07	Avis du Comité économique et social sur: <ul style="list-style-type: none"> — la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires»; — la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires», et — la «Proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité» 	22
1999/C 209/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant pour la troisième fois le règlement (CE) n° 850/98 du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins»	27
1999/C 209/09	Avis du Comité économique et social sur la «Réforme économique: Rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté»	28
1999/C 209/10	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Services financiers: élaborer un cadre d'action"»	35
1999/C 209/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit»	43
1999/C 209/12	Avis du Comité économique et social sur «L'allègement de la dette dans la lutte contre la pauvreté dans les pays les moins développés»	48
1999/C 209/13	Avis du Comité économique et social sur le «Rapport économique annuel 1999 "L'économie de l'Union à l'arrivée de l'euro: promouvoir la croissance, l'emploi et la stabilité"»	53
1999/C 209/14	Avis du Comité économique et social sur «La mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 1999»	60

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001»

(1999/C 209/01)

Le 7 décembre 1998, la Commission, conformément à l'article 198 du Statut, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 mai 1999 (rapporteur: M. Anderson).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté par 88 voix pour, 2 voix contre et une abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission, dans ce plan d'action, expose ses intentions dans le domaine de la politique des consommateurs pour les trois années à venir. Elle formule trois objectifs principaux destinés à permettre aux consommateurs de jouer un rôle actif sur le marché unique européen.

1.2. Le premier de ces trois objectifs est intitulé: «Une voix plus puissante pour les consommateurs de l'UE». Les organisations de consommateurs devront contribuer activement à la réalisation de cet objectif et peuvent compter sur le soutien de la Commission.

1.3. Le deuxième objectif est intitulé: «Assurer aux consommateurs de l'UE un niveau élevé de santé et de sécurité». Une approche systématique des analyses de risques joue ici un rôle central.

1.4. Troisième et dernier objectif défini par la Commission: «Respecter pleinement les intérêts des consommateurs de l'UE». La Commission met ici l'accent sur l'actualisation de la réglementation existante, tout en respectant l'équilibre entre instruments juridiques et non juridiques.

2. Observations générales

2.1. Le Comité apprécie l'approche qui a présidé à l'élaboration du plan d'action. La Commission a fait précéder ce

programme d'une analyse historique de la politique menée jusqu'ici en matière de protection des consommateurs; l'étape suivante a été de consulter, de manière informelle, les États membres et les associations de consommateurs.

2.1.1. Par le passé, le Comité s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une évaluation sérieuse du dernier plan d'action avant le lancement d'un nouveau programme⁽¹⁾. L'analyse historique ne doit pas toutefois être considérée comme une véritable évaluation. Bien que l'évolution de la politique des consommateurs y soit décrite de manière adéquate, une véritable évaluation portant sur le dernier programme en date eût également été utile. Le programme précédent était extrêmement ambitieux; il est important de savoir pour quelles raisons certains objectifs n'ont pas été atteints et pourquoi certains thèmes n'ont pas été mis en valeur.

2.2. Le traité d'Amsterdam ouvre de nouvelles possibilités permettant d'accroître l'efficacité de la politique des consommateurs. Un niveau élevé de protection des consommateurs demeure le principe de base; en outre, la politique d'intégration (et notamment la nécessité de prendre en considération les exigences en matière de protection des consommateurs dans

⁽¹⁾ Avis du CES: JO C 235 du 27.7.1998 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre général d'activités communautaires en faveur des consommateurs». Avis du CES: JO C 295 du 7.10.1996 sur la «Communication de la Commission: Priorités pour la politique des consommateurs (1996-1998)».

les autres politiques communautaires) est désormais mentionnée explicitement à l'article 153 (ancien article 129 A) du traité. De même, le fait qu'entre-temps une disposition du Parlement européen et du Conseil ait permis l'entrée en vigueur d'un cadre général pour les activités juridiques à l'usage des consommateurs donne une base pour l'action future.

2.3. De manière générale, le Comité est d'avis que le programme présenté par la Commission est réaliste, même s'il est ambitieux par rapport aux programmes précédents. Le Comité observe également avec satisfaction que le programme bénéficie de l'appui de l'ensemble de la Commission. Cette dernière, en proposant le plan d'action à l'examen, ne souhaite pas susciter d'attentes exagérées mais tente de préciser de manière pragmatique le cadre à l'intérieur duquel la politique des consommateurs de l'UE pourrait être élaborée à l'avenir.

2.4. Le Comité souscrit entièrement à la notion de «politique des consommateurs». Auparavant, l'on parlait fréquemment de «politique de défense des consommateurs». Cette expression suggère une approche excessivement tatillonne et ne tient pas suffisamment compte du fait que le consommateur, dans notre système économique et social, est un partenaire à part entière et qu'il peut jouer un rôle actif. Il ne faudrait pas en conclure que la protection des intérêts du consommateur n'est pas nécessaire dans tous les domaines et en toutes circonstances. Les consommateurs doivent se comporter en citoyens majeurs; trop souvent, leur possibilité d'exercer une quelconque influence est trop restreinte, ce qui rend nécessaire une forme de réglementation ou d'intervention des autorités. C'est donc à juste titre que dans ce contexte de réforme, les objectifs fondamentaux de la politique des consommateurs et les droits du consommateur demeurent inchangés.

2.5. Dans le premier chapitre, la Commission donne notamment un aperçu des transformations en cours dans la société et esquisse le contexte dans lequel il convient de replacer la politique des consommateurs. Le Comité approuve cette description, mais souhaiterait que l'on insistât davantage sur la dimension internationale/mondiale du problème. Compte tenu de l'internationalisation, les problèmes à résoudre demandent une approche qui ne soit plus simplement nationale, ni même communautaire, mais mondiale. Il y a lieu d'insister davantage sur ce point.

2.5.1. Le Comité souligne la nécessité, dans ce contexte international, de prendre suffisamment en considération l'intérêt des consommateurs, de s'assurer que les représentants des consommateurs soient en mesure de remplir leur rôle à ce niveau, et qu'ils bénéficient d'une aide à cet effet en cas de besoin. Il y a lieu d'associer pleinement les associations de consommateurs, surtout en ce qui concerne les relations commerciales bilatérales et multilatérales; il s'agit en l'espèce aussi bien de questions touchant à la sécurité et la santé que d'intérêts économiques et juridiques. Le Comité relève par ailleurs avec satisfaction que le dialogue des consommateurs au niveau transatlantique (TACD)⁽¹⁾, instauré à l'initiative du Comité, a déjà été présenté de manière claire; il insiste auprès de la Commission afin que cette dernière continue à apporter son soutien à ce dialogue.

2.6. Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, la Commission devra garantir que la politique des consommateurs et les dispositions relatives à ladite politique figurent bien à l'ordre du jour. À cet égard, il y a lieu de veiller tout particulièrement aux possibilités des pays candidats à l'adhésion à l'UE quant à la mise en œuvre et la concrétisation rapides de la législation relative à la politique des consommateurs. Le soutien aux organisations de consommateurs indépendantes de ces pays est également primordial.

2.7. La Commission souhaite ménager une place importante à l'autoréglementation, autrement dit au dialogue entre les entreprises et les organisations de consommateurs. Le Comité examinera cette question plus en détail au paragraphe 3.3 du présent avis. Il s'étonne en effet de lire, dès le premier paragraphe du plan d'action de la Commission, que les consommateurs et leurs représentants doivent faire preuve d'une «nouvelle sagesse» et qu'ils doivent apprendre à «comprendre les liens unissant leurs intérêts à ceux des autres parties prenantes». Le Comité se demande sur quelle base reposent de telles assertions, alors même qu'en Europe, les organisations de consommateurs sont pleinement conscientes de leurs responsabilités vis-à-vis de l'environnement et de la société en général.

2.8. C'est à juste titre que la Commission attire l'attention sur l'importance croissante des services et qu'elle précise que le caractère de plus en plus complexe et de moins en moins homogène et transparent de l'offre engendre de nouveaux problèmes. Le Comité estime lui aussi qu'il convient d'accorder une attention particulière aux services — notamment aux services d'intérêt général faisant l'objet d'une libéralisation et aux services financiers complexes.

2.8.1. Le Comité admet que la libéralisation des services d'intérêt général peut apporter des avantages importants aux consommateurs, mais il estime également nécessaire, dans un processus de libéralisation, de disposer d'un cadre réglementaire adéquat et de moyens de contrôle afin d'éviter que la libéralisation n'ait des effets non désirés.

2.9. De même, le Comité prend acte des transformations qui sont mentionnées comme étant la conséquence du développement de ce qu'il est convenu d'appeler «la société de l'information». Le Comité estime avec la Commission qu'il est de plus en plus nécessaire de veiller à la pertinence du cadre réglementaire existant, surtout en ce qui concerne le commerce électronique. Il va de soi que la flexibilité doit être suffisante, étant donné la rapidité des changements susceptibles de se produire. Le Comité ne souhaite pas entrer davantage dans les détails sur ce point précis mais renvoie au tout nouvel avis qu'il a émis sur la directive concernant certains aspects juridiques du commerce électronique dans le marché intérieur.

2.9.1. Le commerce électronique est l'exemple même d'un domaine qui exige une approche internationale. À cet égard, le Comité renvoie au paragraphe 2.5 du présent avis, dans lequel il préconise une prise en compte adéquate des intérêts des consommateurs au sein des organismes internationaux⁽²⁾.

(1) Avis du CES: JO C 407 du 28.12.1998 sur «Le partenariat économique transatlantique».

(2) JO C 169 du 16.6.1999.

3. Une voix plus puissante pour les consommateurs de l'UE

3.1. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission attribue un rôle important aux associations de consommateurs et qu'elle reconnaît que lesdites associations doivent bénéficier d'un soutien financier afin de pouvoir exercer les tâches qui sont les leurs. Il importe à cet égard de disposer de critères précis afin de déterminer les bénéficiaires éventuels d'un tel soutien. Les critères du cadre général mentionné au paragraphe 2.2 semblent appropriés. Il est clair que l'indépendance des organisations de consommateurs et de leur action doit être garantie à tout moment. Il va de soi que cette aide devra être utilisée de manière efficace. Le Comité juge intéressante l'idée d'accorder une aide en priorité aux projets proposés par des regroupements d'associations. L'on pourrait peut-être éviter ainsi une trop grande dispersion des ressources.

3.1.1. Le Comité se réjouit du fait qu'en vertu de l'article 13 du cadre général la Commission, animée d'un souci de plus grande transparence de ses activités, publie chaque année un rapport détaillé sur les aides financières consenties aux organismes de consommateurs et aux projets. Ce document justificatif pourrait également être accompagné, pour chaque projet, des résultats obtenus.

3.2. Le Comité est conscient du fait que dans un certain nombre d'États membres le soutien financier aux associations de consommateurs est extrêmement limité, ce qui a pour effet que ces dernières n'arrivent pas à remplir le rôle qui est le leur sur le plan social. Par le passé, un certain nombre de projets ayant une dimension nationale marquée ont toutefois bénéficié de soutien.

3.2.1. D'une part, le Comité estime tout à fait compréhensible que la Commission ne souhaite pas prendre à sa charge les responsabilités des États membres; d'autre part, le repli des gouvernements nationaux a des répercussions au niveau communautaire (par exemple dans le domaine de la normalisation). Les États membres devraient être davantage conscients du fait que l'accroissement de l'aide financière dont bénéficient les organisations de consommateurs n'est pas un luxe.

3.3. La Commission souhaite accorder la priorité au dialogue entre l'entreprise et les consommateurs afin de parvenir à des accords d'autoréglementation au niveau européen. Le Comité constate qu'à l'époque actuelle, caractérisée par des transformations rapides, la législation sera loin d'être toujours efficace et que des formes plus souples de réglementation peuvent offrir davantage de possibilités. En outre, l'on peut s'interroger sur le respect de la législation ainsi que sur les coûts que des contrôles dans ce domaine pourraient entraîner. D'où le désir du Comité d'adopter une approche positive en ce qui concerne le dialogue et l'autoréglementation.

3.3.1. Le Comité souhaite toutefois formuler un certain nombre d'observations. La notion d'autoréglementation est relativement hétérogène. Elle peut recouvrir aussi bien des accords bilatéraux contraignants que des codes de conduite pour telle ou telle entreprise en particulier. Ces dernières années, l'autoréglementation a donné de bons résultats dans

différents États membres. Des accords directs, souvent conclus sur une base volontaire entre les organisations représentant les entreprises et les associations de consommateurs, constituent une bonne solution de remplacement aux dispositions juridiques. Il est important à cet égard que les partenaires se connaissent, qu'ils aient confiance les uns dans les autres, et enfin qu'ils partent du principe que les accords seront respectés. Il est important aussi que les accords comportent des dispositions relatives au règlement des litiges et à l'imposition de sanctions réelles, par exemple en faisant appel à une tierce partie ayant fait l'objet d'un accord préalable, dans les cas de transgression de l'accord ou de manquement de l'une des parties intéressées. Le contexte social, culturel et juridique joue à cet égard un rôle non négligeable.

3.3.2. La réalisation de tous ces objectifs au niveau européen ne sera pas facile. Indépendamment du fait que l'autoréglementation n'est pas un concept familier dans tous les États membres, la Commission devrait définir très précisément le cadre avant même qu'un dialogue ne puisse être instauré. Les conditions et les délais devront être précisés très clairement. Il conviendra également de définir avec exactitude, dès le début, la marche à suivre au cas où les parties intéressées ne parviendraient pas à trouver un terrain d'entente; la Commission devra-t-elle alors proposer ses propres mesures? Le Comité attire l'attention sur le fait qu'il peut être utile de disposer de moyens de pression afin de lutter contre l'inertie.

3.3.3. Le Comité souhaite en outre attirer l'attention sur la charge considérable que le dialogue organisé peut représenter pour les organisations de consommateurs et pour les entreprises concernées, en termes de ressources financières comme en personnel. Le Comité invite la Commission à prendre les mesures financières nécessaires en faveur des entreprises afin d'établir les codes en question et de les faire appliquer.

3.3.4. Par ailleurs, le choix en faveur de l'autoréglementation ne doit pas conduire à négliger l'adoption de mesures législatives lorsque ces dernières sont nécessaires.

4. Un niveau élevé de santé et de sécurité pour les consommateurs de l'UE

4.1. Ces dernières années, divers scandales liés à l'alimentation ont causé de véritables traumatismes. Nombreux sont les consommateurs qui se posent également des questions importantes sur la sécurité des produits alimentaires, y compris en ce qui concerne l'utilisation de techniques nouvelles, par exemple dans le cas des OGM (organismes génétiquement modifiés). La Commission estime à juste titre que cette question n'est pas une affaire purement communautaire et qu'il y a lieu de rechercher une approche commune et un consensus au niveau mondial. Le Comité estime qu'il est capital que le principe de précaution demeure le fil conducteur de la position de l'UE dans les forums internationaux tels que l'OMC. D'une part, il convient de s'interroger sur la portée des critères scientifiques. D'autre part, le principe de précaution ne devra pas être uniquement scientifique, mais pourra également reposer sur des critères sociétaux.

4.2. Une réévaluation de la réglementation en matière de sécurité et de santé afin de mieux appréhender les nouveaux développements est en soi parfaitement justifiée. Il convient toutefois de veiller à ce que cette réévaluation ne conduise pas à une baisse de la qualité. De manière générale, le Comité préconise de préciser, s'agissant de la révision de la réglementation, que les objectifs et le niveau de cette dernière devront au minimum demeurer identiques.

5. Respecter pleinement les intérêts économiques des consommateurs

5.1. Le Comité prend acte des efforts de la Commission tendant à créer un marché intérieur des services financiers favorable aux consommateurs. Le Comité observe à cet égard que la transparence est encore insuffisante en ce qui concerne les produits financiers, ce qui est en partie dû à la nature même de ces produits. Dans le même temps, les consommateurs sont de plus en plus conscients de la nécessité d'une autoréglementation, notamment en ce qui concerne les futures dispositions en matière de pensions et d'assurances(-vie). Déjà au niveau national, le consommateur moyen est peu enclin à changer d'organisme financier ou de compagnie d'assurance par suite du manque de transparence de l'offre; c'est encore moins le cas au niveau européen. Les aspects fiscaux contribuent à rendre ce dossier encore plus complexe.

5.2. Le Comité ne trouve pas illogique que la Commission souhaite aligner la législation en vigueur en matière de crédit à la consommation sur les méthodes et les pratiques existantes. Le Comité estime toutefois que cette initiative ne doit pas conduire à un assouplissement des obligations auxquelles sont tenus les organismes de crédit. Dans ce contexte, il estime justifié d'accorder une attention plus grande à la lutte contre le surendettement.

5.3. Le Comité observe avec intérêt la manière dont la Commission souhaite organiser l'intégration des intérêts économiques des consommateurs aux autres politiques communautaires. Par le passé, des suggestions ont été formulées à

plusieurs reprises afin de prendre systématiquement en compte le point de vue des consommateurs. C'est ainsi que, pour chaque mesure, l'on pourrait procéder au préalable à un test d'impact sur le consommateur. La formulation retenue pour réaliser cette intégration est pour le moins prudente. Une phrase telle que «l'objectif sera de mieux faire comprendre aux décideurs la nature des intérêts des consommateurs» témoigne d'une circonspection extrême.

5.3.1. Le Comité accorde par avance à la Commission le bénéfice du doute en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique d'intégration; il espère néanmoins que la commissaire chargée de la politique des consommateurs continuera à attirer en permanence l'attention de ses collègues sur cette question.

5.4. Il est frappant de constater que la Commission n'aborde que très brièvement, dans le programme proposé, la question de la situation des groupes de consommateurs «fragiles». Il est toutefois important de comprendre que tout le monde est loin de disposer de l'autonomie et de l'assurance suffisantes pour effectuer un choix et parvenir à des décisions en toute connaissance de cause. Il existe des fractions importantes de la population qui ne sont absolument pas en état de faire face à ce type de situation. Le manque de moyens, de connaissances, des situations de retards sociaux ou culturels peuvent en être la cause. Ces groupes de consommateurs «fragiles» méritent une attention particulière; l'on pense ici plus particulièrement aux handicapés, aux personnes d'origine étrangère, aux bénéficiaires des prestations sociales et du revenu minimum, ainsi qu'aux enfants. Le Comité souhaite que la Commission réfléchisse à cette question et propose une politique appropriée à ces différentes situations.

6. Observations finales

6.1. Le Comité a constaté que la DG XXIV a publié il y a peu un rapport sur l'année 1997. Il trouve excellente l'idée d'un rapport annuel et suggère à la Commission de faire le point systématiquement, dans ce rapport annuel, sur l'évolution des actions mentionnées dans le plan d'action.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur:

- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de détachement des travailleurs salariés ressortissants d'un État tiers dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers**» et
- la «**Proposition de directive du Conseil étendant la libre prestation de services transfrontaliers aux ressortissants d'un État tiers établis à l'intérieur de la Communauté**»⁽¹⁾

(1999/C 209/02)

Le 25 mai 1999, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 18 mai 1999 (rapporteur: M. Liverani).

Au cours de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté par 70 voix pour et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions de détachement des travailleurs salariés ressortissants d'un État tiers dans le cadre d'une prestation de services transfrontaliers, présentée par la Commission, est fondée sur l'article 57, paragraphe 2, du traité CE, auquel l'article 66 du traité fait expressément référence pour la prestation de services (procédure de codécision). La proposition de directive du Conseil, également présentée par la Commission, étendant la libre prestation de services transfrontaliers aux ressortissants d'un État tiers établis à l'intérieur de la Communauté, est quant à elle fondée sur l'article 59, paragraphe 2, du traité CE (procédure de consultation).

1.2. Ces deux propositions ont pour objet l'introduction d'une «carte de prestation de services-CE», instrument destiné à couvrir la situation de ressortissants d'États tiers légalement présents et admis à exercer une activité salariée ou indépendante dans un État membre qui doivent se déplacer dans un autre État membre à des fins de prestation de services, cette prestation se trouvant entravée en raison de problèmes de visa, de permis de séjour ou de permis de travail. Bien que les propositions à l'examen aient trait à la libre circulation des services, on ne peut ignorer leur portée sociale du point de vue de la libre circulation des travailleurs — même ressortissants de pays tiers —, sur laquelle le Comité s'est récemment prononcé avec un avis sur la «Communication de la Commission sur le plan d'action pour la libre circulation des travailleurs»⁽²⁾.

1.3. La première proposition de directive concerne les entreprises communautaires prestataires de services transfrontaliers souhaitant détacher leurs salariés ressortissants d'un État tiers. Cette proposition prévoit que le prestataire de services puisse détacher ses travailleurs «à tout moment», moyennant une simple déclaration préalable à adresser aux autorités de l'État membre où aura lieu la prestation. Cette déclaration s'inscrit dans un système précis de garanties assurées par l'État membre d'établissement, grâce à l'introduction d'une «carte de prestation de services-CE», uniforme dans tous les États membres, dont la durée de validité est limitée (12 mois maximum) et qui n'est pas automatiquement renouvelable.

1.4. La deuxième proposition de directive concerne la libre prestation de services des ressortissants de pays tiers établis à l'intérieur de la Communauté comme travailleurs indépendants. L'objectif est d'empêcher qu'un travailleur indépendant ressortissant d'un pays tiers soit contraint, pour pouvoir exercer une prestation de services dans un deuxième État membre, de s'y établir. L'émission d'une «carte de prestation de services-CE» est également prévue à cette fin.

1.5. La «carte de prestation de services-CE» — dont la durée de validité est limitée — est délivrée par l'État membre où le prestataire de services est établi et garantit la régularité de la situation du prestataire ainsi que du travailleur salarié ou indépendant ressortissant d'un pays tiers. Ce dispositif dispense d'une part le prestataire de services de l'obligation d'effectuer de longues démarches administratives auprès de chacun des États membres où il souhaite exercer une prestation et d'autre part démontre qu'un détachement à des fins de prestation de services ne doit en aucun cas être confondu avec le droit à la libre circulation ou à occuper un emploi au sein de la Communauté; de plus, un tel système simplifie les procédures administratives pour l'État membre où s'effectue la prestation. La «carte de prestation de services-CE» garantit que l'État membre où est établi le ressortissant d'un pays tiers réadmettra celui-ci au terme de la prestation.

⁽¹⁾ JO C 67 du 10.3.1999, pp. 12-17.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission sur le plan d'action pour la libre circulation des travailleurs» (COM(97) 586 final, JO C 235 du 27.7.1998, p. 82).

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement les propositions de la Commission qui s'appliquent à une forme d'activité économique et professionnelle très largement répandue aujourd'hui et qui n'avait jusque là fait l'objet d'aucune coordination communautaire. Ces propositions viennent très opportunément compléter un cadre législatif comportant d'importantes dispositions législatives communautaires relatives à l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers ainsi qu'à la suppression des entraves à la libre circulation des services, qui fait notamment l'objet de l'initiative à l'examen.

2.2. Parmi ces dispositions, il y a lieu de mentionner la directive 96/71/CE⁽¹⁾ qui impose, s'agissant des conditions de travail des travailleurs salariés détachés dans un autre État membre (notamment les salaires minimum), le respect d'un «noyau dur» de règles minimales impératives en vigueur dans l'État où a lieu la prestation.

2.3. Il convient également de mentionner le règlement (CEE) n° 1408/71⁽²⁾, qui a été récemment étendu aux ressortissants d'États tiers⁽³⁾ et sur lequel le Comité a émis un avis favorable⁽⁴⁾.

2.4. Le Comité rappelle que l'Union s'est engagée à définir une position commune précisant dans quelle mesure les ressortissants de pays tiers vivant légalement et en permanence sur son territoire devraient bénéficier du même traitement que celui réservé aux citoyens de l'Union⁽⁵⁾. Il faut encore souligner que l'extension de la liberté de prestation de services aux travailleurs indépendants ressortissants d'États tiers était déjà prévue par l'article 59, paragraphe 2, du Traité de Rome de 1957, mais n'a jamais été appliquée jusqu'à présent.

2.5. Le fait est en tout cas que les initiatives à l'examen trouvent leur justification première non seulement dans les discriminations subies par les ressortissants de pays tiers, mais aussi et surtout dans les obstacles considérables à la libre circulation des services qui subsistent aujourd'hui. Le Comité en est d'autant plus enclin à partager le point de vue selon lequel les conditions d'une prestation de services ne relèvent pas de la politique d'immigration, principe expressément confirmé dans une récente recommandation⁽⁶⁾.

2.6. En effet, la législation actuellement en vigueur dans les différents États membres présente de grandes disparités. Certains États membres considèrent le détachement comme une demande d'accès à un emploi auprès d'un employeur établi sur leur territoire, ce qui ne correspond absolument pas à la situation réelle. D'autres États appliquent une législation moins stricte mais qui impose néanmoins la demande d'un nouveau permis de travail — ou d'un instrument spécifique au détachement — auprès des autorités de la région où a lieu la prestation. Certains États membres exigent que le salarié soit employé auprès du même prestataire depuis au moins un an avant de pouvoir être détaché, disposition qui dans certains cas place l'entreprise établie dans l'Union européenne en net désavantage par rapport à une entreprise établie dans un pays tiers qui n'est pas soumise à la même obligation.

2.7. Les prestataires de services établis dans un autre État membre que celui où la prestation est effectuée souffrent d'un double handicap: premièrement, la durée des procédures administratives nécessaires pour l'obtention, entre autres, d'une autorisation auprès des autorités du pays où a lieu la prestation est de nature à compromettre gravement voire empêcher l'exécution de la prestation par le prestataire de services lorsque le personnel concerné est ressortissant de pays tiers; deuxièmement, les contrôles effectués par l'État membre où a lieu la prestation font double emploi, puisqu'ils s'ajoutent aux contrôles déjà effectués par l'État membre où est établi le prestataire.

2.8. Les mesures prévues par la proposition à l'examen seraient incontestablement dans l'intérêt des administrations nationales, qui en sont aujourd'hui réduites à contrôler la régularité d'une situation dont presque tous les éléments dépendent en fait de l'État membre où le prestataire est établi. Par ailleurs, ces administrations conservent toujours le droit d'effectuer de nouveaux contrôles lorsqu'elles le jugent nécessaire. En revanche, il n'est toujours pas établi clairement si un opérateur ressortissant d'un État tiers, dont les titres professionnels ont été délivrés par un État non-membre de l'UE, a le droit de prester des services dans tous les États membres, dans le cas où au moins un État membre reconnaît ces titres. Il convient donc d'établir précisément les formulations adéquates dans les propositions de directives.

2.9. De plus, l'introduction d'une «carte de prestation de services-CE» dispense les administrations nationales de l'obligation d'exiger un visa d'entrée, à la condition que la carte atteste la régularité de la situation dans l'État membre où le prestataire de services est établi, État qui est en outre tenu de réadmettre à tout moment le ressortissant d'un État tiers auquel a été délivrée la «carte de prestation de services-CE». Afin que cette carte puisse répondre effectivement aux exigences ci-dessus, le CES considère qu'il est indispensable qu'elle ne soit délivrée qu'aux personnes remplissant le critère d'une activité en bonne et due forme au sein de l'entreprise qui les expatrie, selon les modalités établies par la Commission européenne et le Conseil. Le Comité demande que toutes les

(1) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996, relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services (JO L du 21.1.1997, p. 1).

(2) Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (version consolidée JO L 28 du 30.1.1997).

(3) 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 6 du 10.1.1998, p. 15).

(4) Avis du CES du 25 mars 1998 (JO C 157 du 25.5.1998, p. 30).

(5) Voir la Communication de la Commission «Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice» du 14 juillet 1998, COM(1998) 459 final, p. 6.

(6) Recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers (JO C 304 du 14.10.1996, p. 1, point I. «Champ d'application»).

mesures utiles soient prises pour empêcher la falsification de cette carte à des fins illicites, grâce à un échange d'informations efficace et rapide entre les administrations et à l'utilisation de technologies appropriées pour la production de ce document.

2.10. L'introduction d'une «carte de prestation de services-CE» pour les travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers établis dans l'Union européenne serait tout aussi avantageuse pour les entreprises européennes. Grâce à une telle mesure en effet, le marché de référence pour la recherche d'opérateurs — souvent des personnes physiques — auxquels confier un marché de sous-traitance serait étendu à toute la Communauté. Au vu de la proposition de directive relative aux travailleurs salariés ressortissants d'un État tiers, il semble impossible de ne pas accorder une même liberté de prestation de services aux travailleurs indépendants sans générer de discriminations et de distorsions au sein du marché intérieur. Il n'est pas justifiable qu'un travailleur indépendant ressortissant d'un État tiers doive fonder une société dans un État membre pour pouvoir bénéficier de la libre prestation de services.

2.11. Le CES fait cependant remarquer qu'il convient d'examiner spécifiquement la question de la mise en œuvre des propositions de directive dans la perspective de l'élargissement de l'UE, notamment du point de vue des délais de transition. C'est pourquoi le CES invite la Commission à examiner les

effets de ses propositions de directive sur le marché du travail communautaire.

3. Conclusions

3.1. Le Comité souligne que les propositions à l'examen ont le mérite d'anticiper par leur esprit sur les modifications introduites par le Traité d'Amsterdam. En effet, le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, ajoute un chapitre consacré aux visas, au droit d'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le statut d'un ressortissant d'État tiers légalement admis en tant que tel dans un État membre sera dès lors pris en compte dans l'acquis communautaire futur, en particulier dans le cadre des mesures prévues dans l'article 63, paragraphe 4, du nouveau Traité CE.

3.2. Toutefois, dans le cadre de la libre circulation des services, les ressortissants d'États tiers légalement admis dans un État membre aux fins d'une activité salariée ou non salariée ont déjà un lien avec l'acquis communautaire (comme aussi, par exemple, les membres de la famille des travailleurs communautaires), et ce, avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Les propositions à l'examen s'inscrivent à cet égard, par leur nature, dans le cadre du Marché unique.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au dispositif de protection contre l'encastrement à l'avant des véhicules à moteur et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil»⁽¹⁾

(1999/C 209/03)

Le Conseil a décidé, le 25 mai 1999, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 mai 1999 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité a adopté par 109 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive à l'examen a pour objectif de réduire les conséquences des accidents impliquant dans de nombreux cas des véhicules utilitaires d'une masse supérieure à 3,5 tonnes.

1.2. Cette initiative législative, approuvée par les organismes concernés lors d'une vaste consultation, vise à introduire dans l'ordre juridique européen les dispositions techniques nécessaires à l'homologation des dispositifs de protection contre l'encastrement à l'avant des véhicules utilitaires lourds.

1.3. La proposition prévoit, au plus tard le 1^{er} octobre 2003 et pour tous les véhicules neufs nouvellement immatriculés, l'installation et l'homologation obligatoires d'un dispositif de protection contre l'encastrement en tant qu'entité technique indépendante, sans attendre la réception CE du véhicule dans son ensemble.

1.4. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la politique de réduction des conséquences des accidents de la route, et se base sur la constatation, reprise par la Commission, que plus de 80 % des victimes des accidents concernés sont des passagers de voitures et de véhicules utilitaires légers.

1.5. Elle tend également à combler une lacune législative dans la mesure où, malgré le nombre élevé d'interventions législatives au niveau communautaire⁽²⁾ dans le domaine de la sécurité et des actions de prévention visant à réduire le nombre mais aussi les conséquences des accidents, aucune initiative n'a été prise concernant la protection contre l'encastrement à l'avant des poids lourds.

1.6. La proposition de directive correspond aux dispositions du Traité, dont l'article 75 prévoit entre autres l'adoption de mesures permettant d'améliorer la sécurité dans les transports. Elle est également compatible avec les dispositions de la

Communication de la Commission sur la sécurité routière⁽³⁾, qui prévoit notamment que les véhicules soient conçus de façon à permettre, en cas d'accident, de réduire au maximum les dommages causés à la partie la moins résistante (Annexe III, Partie III).

2. Observations générales

2.1. Le CES approuve l'objectif de réduction des conséquences des accidents de la route impliquant des véhicules utilitaires de masse supérieure à 3,5 tonnes, grâce à l'installation obligatoire de dispositifs de protection contre l'encastrement à l'avant.

2.2. Il s'agit d'une proposition raisonnable qui s'inscrit dans le cadre plus général du problème de la circulation routière, dans la mesure où le CES s'est prononcé dans ce sens dans son avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Promouvoir la sécurité routière dans l'UE: programme pour la période 1997-2001»⁽⁴⁾.

2.3. Le CES est d'avis que ces mesures revêtent une importance fondamentale, les dommages causés lors des accidents étant proportionnels à la vitesse mais également au rapport entre les masses des véhicules impliqués.

2.4. Il est essentiel d'aborder de façon détaillée et concrète cet aspect technique de la conception des véhicules afin de réduire le nombre de personnes gravement blessées ou tuées — avec toutes les conséquences positives que cette réduction aura, essentiellement dans le domaine social — et d'abaisser les coûts sanitaires élevés dus à ces accidents. Par ailleurs, le dispositif est peu onéreux en comparaison avec les avantages qu'il offre en matière de sécurité.

(1) JO C 89 du 30.3.1999, p. 11.

(2) Voir notamment la proposition de directive sur l'aménagement intérieur des véhicules à moteur (JO C 407 du 28 décembre 1998) et la proposition de directive sur les dispositifs de protection arrière des véhicules à moteur (JO C 407 du 28 décembre 1998).

(3) Communication intitulée «Promouvoir la sécurité routière dans l'UE: programme pour la période 1997-2001», COM(97) 131 final du 9 avril 1997.

(4) JO C 73 du 9.3.1998.

2.5. Le CES se dit également favorable à l'adhésion de l'Union européenne à l'accord CEE-ONU, qui prévoit l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance mutuelle de l'homologation des équipements et pièces des véhicules à moteur.

2.6. L'approche communautaire quant à elle définit le caractère obligatoire de l'adoption de toutes les dispositions et clauses particulières ayant une incidence positive et significative sur l'état des véhicules routiers, et permettant de renforcer la sécurité routière.

2.7. La CEE-ONU reconnaît quant à elle l'application facultative — et par conséquent non obligatoire — de ses règlements en la matière, alors que la législation européenne a un caractère contraignant, soit immédiatement soit après transposition.

2.8. Par ailleurs, l'adhésion de l'Union européenne mérite d'être soutenue, 34 pays — dont un grand nombre en Europe centrale et orientale — sont déjà membres de la CEE-ONU: en effet, elle facilitera l'inscription de ce type de question à l'ordre du jour des négociations d'adhésion.

3. Observations particulières

3.1. Les aspects techniques des dispositifs prévus dans la directive à l'examen ont été examinés et discutés au sein du

groupe de travail (WP) 29 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, responsable des prescriptions techniques relatives aux véhicules à moteur. Ces dispositions techniques ont également été soumises aux experts et aux représentants des ministères compétents des 34 États membres de la CEE-ONU, et sont dès lors censées constituer un fondement tout à fait fiable.

3.2. Le fait que le dispositif adopté soit fixé sur le châssis offre une garantie suffisante en matière d'efficacité et de sécurité. Le Comité n'ignore pas que les constructeurs sont en train d'examiner et de tester des structures plus complexes comportant un mécanisme d'absorption de l'énergie (voir la Communication susmentionnée, Partie III), mais il ne semble pas y avoir pour l'instant des garanties techniques et scientifiques permettant l'adoption à court terme de ces dispositifs.

3.3. La Commission devrait par conséquent exiger un engagement concret de la part des constructeurs et des États membres afin de stimuler au maximum la recherche et le développement de l'ensemble des technologies innovantes permettant de renforcer la sécurité routière.

3.4. Il est nécessaire de corriger la version italienne de la proposition de la Commission, et de remplacer à l'article 2, paragraphe 2, second tiret, «peuvent» [refuser l'immatriculation ...] par «doivent».

3.5. Eu égard à ces observations, le Comité approuve la proposition de directive.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil définissant les modalités et conditions des actions structurelles dans le secteur de la pêche»⁽¹⁾

(1999/C 209/04)

Le 19 février 1999, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 avril 1999 (rapporteur: M. Muñiz Guardado).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté par 115 voix pour et 5 abstentions l'avis suivant.

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

1. Introduction

1.1. Les actions structurelles dans le secteur de la pêche contribuent à la restructuration du secteur en créant des conditions propices à son développement et à sa modernisation. À ce titre, elles font partie intégrante de la politique commune de la pêche.

1.2. En 1993, la création de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et l'intégration des actions structurelles du secteur de la pêche dans le dispositif opérationnel des Fonds structurels ont consacré leur double filiation.

1.3. La programmation proposée constitue une adaptation à la situation actuelle des Fonds structurels.

2. Observations générales

2.1. L'approbation de la proposition de règlement à l'examen aura des conséquences importantes à long terme. Le Titre I (Programmation et mise en œuvre) prévoit que les États membres présentent à la Commission un plan qui couvrira une période de sept ans à partir du 1^{er} janvier 2000 (article 4).

2.2. La portée des questions abordées dans le règlement témoigne de l'importance de ce dernier, non seulement pour ce qui est des consultations effectuées en vue de son élaboration, mais aussi de la manière dont il sera appliqué afin d'obtenir une plus grande cohésion économique et sociale, dans le respect du principe de subsidiarité.

2.3. La proposition de règlement à l'examen devrait s'inscrire dans la ligne des règlements actuels et introduire une plus grande simplicité de fonctionnement, l'IFOP devant être le seul fonds utilisé pour toutes les actions structurelles.

2.4. Concernant le renouvellement de la flotte, le Titre II (Mise en œuvre des programmes d'orientation pluriannuels (POP) pour les flottes de pêche) de la proposition modifie substantiellement le contenu du POP IV, en introduisant des exigences plus strictes que celles en vigueur jusqu'à l'an 2002, sans exprimer clairement qu'il est nécessaire que le mécanisme de renouvellement de la flotte tienne compte d'éléments aussi importants que la sécurité, la navigabilité, les conditions de vie à bord, l'obsolescence, etc.

2.4.1. Une analyse de l'évolution historique du renouvellement de la flotte au cours des dernières années démontre qu'un bateau a besoin aujourd'hui de davantage de GT⁽²⁾ que ceux qui sont retirés pour disposer d'un niveau égal de compétitivité en termes de pêche, des espaces visant à respecter les obligations découlant de la réglementation internationale et de meilleures conditions de traitement des espèces à bord.

2.4.2. On pourrait partir du principe que, lors du renouvellement de l'ancien bateau de pêche (avec un ancien tonnage GT) par un navire nouvellement construit (avec un nouveau tonnage GT), il serait équitable d'affecter un coefficient d'habitabilité à l'ancien GT pour obtenir le nouveau.

2.4.3. Les dispositions de la proposition de règlement prévoyant de retirer une capacité de 30 % supérieure à la nouvelle obligerait à construire des bateaux plus petits que ceux retirés, au détriment de la sécurité, en raison de l'obligation de fréquenter les mêmes lieux de pêche habituels avec un navire de capacité moindre, ou d'effectuer un retrait encore plus important pour pouvoir construire une capacité exactement semblable à celle retirée (d'où un investissement supérieur n'entraînant pas de meilleures conditions de vie et de sécurité du navire).

2.4.4. Sans autofinancement, la vente de bateaux deviendra plus difficile (tant dans l'Union européenne que dans les pays tiers), et des possibilités de renouveler notre flotte seront perdues.

2.4.5. Le renouvellement des bateaux doit se faire par segments dans le cadre de l'application des POP, sinon la flotte artisanale notamment se verrait fortement défavorisée.

(1) JO C 16 du 21.1.1999, p. 12.

(2) Catégorie de navire par classe de tonnage de GT (gros tonnage).

2.5. Il est également question au Titre II des sociétés mixtes, qui se voient imposer une rigidité et des exigences susceptibles d'entraver leur utilisation, alors que leur création a toujours présenté des avantages par rapport à la démolition (approvisionnement du marché communautaire, maintien d'une partie de l'emploi communautaire, etc.).

2.6. Les dispositions communes relatives aux flottes de pêche, la petite pêche côtière, et les mesures à caractère socioéconomique méritent aussi une attention particulière, la continuité de la réglementation actuelle étant parfois préférable, alors que d'autres cas exigent un plus grand niveau de détail et de précision.

2.7. Le Titre III (Protection des ressources halieutiques des zones marines côtières, aquaculture, équipement des ports de pêche, transformation et commercialisation) et le Titre IV (Autres mesures) sont de la plus haute importance, même si l'un des articles fait référence à la politique de marché, qui n'a pas été intégrée dans la proposition de règlement à l'examen.

2.8. Le Titre V (Dispositions générales et financières) met en évidence le risque d'une régression à une situation semblable à celle de 1992 alors que l'objectif poursuivi est de garantir un financement à moyen et long terme.

3. Observations particulières

Le Comité formule les observations suivantes:

3.1. TITRE II — Mise en œuvre des programmes d'orientation pluriannuels pour les flottes de pêche

3.1.1. Articles 7 et 10

3.1.1.1. Ces articles sont étroitement liés et leur application entraînera un plan beaucoup plus strict que celui prévu par le POP IV, sans que l'on sache sur quelle base technique et juridique est fondée l'obligation, pour chaque projet individuel, que la capacité retirée associée à l'entrée d'une nouvelle capacité soit au moins supérieure de 30 % à la nouvelle capacité introduite, tant en tonnage qu'en puissance, sauf pour les bateaux de moins de 12 mètres de long.

3.1.1.2. Il est proposé de modifier le contenu de ces articles de manière à faire clairement apparaître qu'il y a lieu de relier l'application des aides en faveur de la flotte à la mise en œuvre des POP et de permettre le développement et l'amélioration des conditions de sécurité, de vie et de travail.

3.1.1.3. Il y a lieu de modifier le texte du point 1 b) étant donné qu'il modifie les dispositions de l'article 3 de la décision du Conseil du 26 juin 1999, qui dit expressément: «Un État membre peut exempter les navires de pêche de moins de douze mètres de longueur hors tout autres que les chalutiers des dispositions de l'article 2. Dans ce cas, la capacité globale de ce segment de la flotte, exprimée en tonneaux de jauge brute et en puissance kW, ne doit pas dépasser le niveau du 1^{er} janvier 1997, ou le niveau correspondant aux objectifs du

POP III, pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2001, sauf dans le cadre de programmes d'amélioration de la sécurité de la navigation en mer.»

3.1.2. Article 8

Les références indiquées aux paragraphes suivants doivent être modifiées:

3.1.2.1. 2 b), dans la mesure où c'est à la Commission d'établir la liste des pays tiers vers lesquels des transferts de navires de pêche peuvent être envisagés, afin de garantir une certaine cohérence ou d'établir les critères permettant aux États membres d'identifier les États vers lesquels il n'est pas possible d'exporter des bateaux.

3.1.2.2. 3 a), car les mesures d'arrêt définitif des activités de pêche ne seront applicables qu'aux navires de plus de quinze ans. Il est préférable de poursuivre dans la voie indiquée par le règlement (CEE) n° 3699/93 (de dix à quinze ans), et de mentionner expressément toutes les conditions pouvant empêcher l'octroi d'une aide à l'exportation dans le cas d'un arrêt définitif.

3.1.2.2.1. C'est la Commission qui devrait fournir la liste des pays tiers vers lesquels le transfert définitif du navire ne donnerait lieu à aucune aide publique, quel que soit l'État membre concerné, ou la liste des pays tiers pour lesquels cette restriction ne serait pas appliquée.

3.1.2.2.2. On ne comprend pas pourquoi d'une part, le barème pour les bateaux de dix à quinze ans est supprimé et d'autre part, un barème spécifique est créé au point a) «primes à la démolition, I) navires de quinze ans».

3.1.3. Article 9

Il est important de conserver le règlement (CEE) n° 3699/93, tout en y apportant une série de précisions concernant les conditions :

3.1.3.1. Lorsqu'il existe une décision du pays tiers et du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord de pêche pendant 12 mois à partir de la date de cette décision, l'État membre ne devrait pas accorder d'aide à des sociétés mixtes à destination de ce pays, à moins qu'il n'existe un consensus spécifique entre la Commission et l'État membre.

3.1.3.2. Lorsqu'il existe un accord de pêche avec un pays tiers prévoyant la constitution de sociétés mixtes, la Commission devrait accorder une prime complémentaire équivalant à une augmentation du montant de la prime totale semblable à celle établie pour les barèmes de l'aide à la flotte (annexe IV — cadre 1 et 2), dont la gestion et le paiement incomberont à la Commission.

3.1.3.3. Telle qu'elle se présente actuellement, la proposition complique considérablement la gestion et réduit excessivement les délais. Puisque l'on distingue deux concepts d'aide, il serait important de créer des sociétés mixtes d'exportation temporaire pour un délai maximum de quatre ans étant donné la disparition des associations temporaires d'entreprises.

3.1.3.3.1. Le recours à des sociétés mixtes présente certains avantages par rapport à la démolition, car celles-ci continuent à assurer une production, alimentent le marché communautaire et contribuent au maintien de l'emploi.

3.1.3.3.2. La constitution de sociétés mixtes compenserait la disparition des associations temporaires d'entreprises ignorées par la proposition de règlement.

3.1.4. Article 11

Le paragraphe 2) de l'article 11 stipule que la Commission peut prendre les mesures appropriées en cas de non-respect de la part des États membres des obligations précédemment énumérées, dont l'ajustement des objectifs de capacité du POP et la suspension de l'introduction, auprès des pays tiers, de demandes de licences dans le cadre des accords de pêche.

3.1.4.1. Il est nécessaire de spécifier clairement toutes les mesures appropriées qui peuvent être prises afin de sauvegarder le droit à la défense et d'éviter les décisions arbitraires. Dans le cas contraire, il faudrait supprimer ce paragraphe, étant donné que le contenu de cet article viole les principes suivants:

3.1.4.1.1. Responsabilité. L'intention est de sanctionner les particuliers — personnes physiques ou morales — en les privant de l'accès aux aides publiques pour le renouvellement ou la modernisation de leurs navires et en les empêchant d'obtenir des licences dans le cadre d'accords de pêche avec des pays tiers, pour des fautes exclusivement imputables aux États membres. En réalité, ce sont les armateurs qui sont sanctionnés car l'État membre concerné ne respecte pas les obligations prévues dans le règlement en matière d'information et de contrôle.

3.1.4.1.2. Proportionnalité. En vertu des principes généraux de l'ordre juridique communautaire, les institutions communautaires ne peuvent, dans l'exercice de leurs pouvoirs, imposer aux opérateurs économiques des charges dépassant le niveau nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

3.1.4.1.3. Spécificité et sécurité juridique. La référence générale à l'adoption de mesures appropriées est contraire au principe de spécificité selon lequel les mesures à prendre en cas de sanction doivent être spécifiées, afin que l'institution compétente en la matière ne puisse pas agir de façon arbitraire. La jurisprudence de la Cour de justice a conclu à plusieurs reprises que la législation communautaire doit être claire et que son application doit être prévisible pour les justiciables. Elle doit en outre permettre aux personnes concernées de connaître avec exactitude l'extension des obligations auxquelles elles doivent se soumettre.

3.1.5. Article 12

Il est important de préciser ce que l'on entend par «projet collectif intégré lié à l'amélioration structurelle de l'activité de pêche», et de spécifier que ce projet peut aussi être géré et promu par les organisations de pêcheurs.

3.1.5.1. Si l'on souhaite que les aides destinées à la petite pêche côtière soient efficaces et débouchent sur des résultats concrets, il faut que la proposition souligne clairement ce qu'elle entend par «projet collectif intégré», et le fait que les organisations de pêcheurs peuvent également y participer.

3.1.6. Article 13

Il faudrait modifier le paragraphe 4, point c), qui impose le remboursement de la prime visée au paragraphe 3, point b), au cas où le bénéficiaire reprend la profession de pêcheur dans un délai inférieur à une année, cette période devant être réduite pour éviter la restitution de la prime.

3.1.6.1. Il faut éviter toute discrimination en faveur des armateurs, dans la mesure où ceux-ci ne sont soumis à aucune condition postérieure à l'arrêt définitif.

3.2. *Dans l'intitulé du TITRE III — Protection des ressources halieutiques des zones marines côtières, aquaculture, équipement des ports de pêche, transformation et commercialisation — il y aurait lieu d'inclure une référence au développement des ressources halieutiques*

3.2.1. Article 14

Cet article doit prévoir la possibilité de prendre d'autres mesures d'aménagement des bandes côtières. Il faudrait également modifier l'annexe III, et en particulier supprimer l'obligation pour l'autorité de gestion de communiquer chaque année à la Commission les rapports de suivi scientifique et la remplacer par une information sur le suivi à mi-parcours au terme des cinq années.

3.2.1.1. La modification proposée permet d'élargir le champ d'action et de déterminer un critère plus flexible concernant le suivi scientifique des ressources halieutiques dans les zones marines côtières.

3.3. TITRE IV — Autres mesures

3.3.1. Article 15

Il faudrait préciser au paragraphe 2, point b) que la priorité sera accordée non seulement aux actions menées par des organisations ayant bénéficié d'une reconnaissance officielle [au sens du règlement (CEE) n° 3759/92], mais aux mesures prises par les organisations qui appliquent et développent des mesures ayant un impact particulier en matière commerciale. Ces mesures devraient faire l'objet du paragraphe 3 de l'Annexe III.

Il faut également soutenir les organisations qui peuvent réaliser un travail important en particulier dans le domaine de la promotion et de la recherche de nouveaux débouchés commerciaux pour les produits de la pêche et de l'aquaculture.

3.3.2. Article 16

Bien que le contenu de cet article concerne plus particulièrement la politique de marché, et devrait à ce titre être repris dans le projet de l'OCM, il faudrait préciser que les organisations qui, d'une manière générale, poursuivent les mêmes objectifs que les organisations de producteurs peuvent elles aussi avoir accès aux aides visées aux paragraphes 1 et 2.

3.3.2.1. Dans certains pays, bien que les organisations de producteurs n'aient pas réussi à s'implanter, il existe des organisations de pêche qui remplissent une bonne partie des objectifs des organisations de producteurs, et qui par conséquent ne devraient pas être privées des aides en question.

3.3.3. Article 17

Le délai de deux mois par an visé au paragraphe 1, point a) en cas d'événement non prévisible peut s'avérer trop court, et devrait par conséquent être étendu à six mois. Il faudrait prendre en considération les événements résultant de causes tant biologiques qu'écologiques.

3.3.3.1. Le paragraphe 1, point b), dans sa formulation actuelle peut constituer un obstacle au renouvellement d'accords de pêche en vigueur, et devrait par conséquent fixer un délai unique d'un an, au terme duquel une prolongation pourrait être envisagée sur la base d'une analyse (scientifique, économique, social, ...).

3.3.3.2. Le paragraphe 1, point c), devrait être clarifié en ce qui concerne l'industrie de transformation, et préciser que lorsque celle-ci est tributaire, pour son approvisionnement, de la ressource faisant l'objet du plan de récupération redressement, elle pourra être dédommée selon des termes définis (durée maximum d'octroi des indemnités, deux ans avec possibilité d'une prolongation d'un an). Il y aurait lieu d'expliquer pourquoi cette période ne correspond pas à celle fixée pour les arrêts temporaires d'activités, dès lors que le produit

concerné est destiné à la consommation humaine et qu'il y a pénurie de matières premières.

3.3.3.3. Le paragraphe 3 doit prévoir un seuil supérieur à un million d'euros ou à 5 % du concours financier communautaire alloué au secteur dans l'État membre concerné.

3.3.3.3.1. Il est extrêmement important, compte tenu de l'expérience acquise dans le secteur de la pêche, que les délais des arrêts temporaires soient prolongés (événements non prévisibles, non renouvellement d'accords de pêche, etc.) et que le montant des aides prévues à cet effet soient augmentés.

3.3.4. Article 18

La prospection pour la recherche de nouveaux lieux de pêche devrait figurer parmi les projets éligibles visés au paragraphe 2.

3.3.4.1. Les projets de pêche expérimentale revêtant une importance considérable, il est logique qu'ils soient éligibles pour autant qu'ils soient liés à un objectif de conservation des ressources halieutiques et prévoient la mise en œuvre de techniques plus sélectives, ce qui n'empêche pas la subvention de la recherche de nouvelles zones de pêche répondant aux mêmes objectifs.

3.3.5. Annexe IV

Les barèmes et niveaux de participation ont été augmentés, ainsi que le montrent les tableaux 1 et 2. Cette augmentation est de l'ordre de 19 % et tient compte de l'inflation. Cette augmentation de 19 % des tableaux 1 et 2 se voit particulièrement réduite au tableau 3, d'où la nécessité d'envisager les mêmes pourcentages que dans le règlement (CE) n° 2468/98 du Conseil du 3 novembre 1998⁽¹⁾ définissant les critères et conditions des interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que de la transformation et de la commercialisation de leurs produits.

⁽¹⁾ JO L 312 du 20.11.1998, pp. 19 à 35.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE)»⁽¹⁾

(1999/C 209/05)

Le 9 février 1999, le Conseil, conformément à l'article 130 S du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mai 1999 (rapporteur: M. Ribbe; corapporteurs: MM. Chiriaco et Linssen).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité a adopté le présent avis par 118 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La deuxième étape de l'instrument financier de l'UE pour l'environnement («LIFE II»⁽²⁾), couvrant la période 1996-1999, s'achève le 31 décembre 1999. La proposition à l'examen, d'un budget indicatif de 613 millions d'euros, vise à mettre en œuvre une troisième étape («LIFE III») s'achevant le 31 décembre 2004. L'objectif général de LIFE, qui se compose de trois volets thématiques (LIFE-Nature, LIFE-Environnement et LIFE-Pays tiers), est toujours le développement et la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement.

1.2. La proposition tient compte de l'expérience acquise dans le cadre du fonctionnement de LIFE II. Elle est en partie fondée sur deux rapports d'évaluation requis par le règlement concernant LIFE II: (i) le rapport de décembre 1997 au titre de l'article 7 (3)⁽³⁾ et (ii) le rapport de décembre 1998 en vertu de l'article 14⁽⁴⁾. Le premier rapport visait à déterminer si le montant de référence de 450 millions d'euros devait être révisé. Il constatait que bien que LIFE eût pu utilement employer des ressources plus importantes dans les limites et au-delà du montant de 450 millions d'euros initialement prévu, les restrictions budgétaires n'avaient même pas permis d'atteindre ce montant.

1.3. Le second rapport évaluait la mise en œuvre de LIFE II et proposait un certain nombre de modifications pour LIFE III. Ce rapport, qui s'inscrit également dans le contexte de l'initiative SEM 2000⁽⁵⁾, a été établi sur la base d'une évaluation externe⁽⁶⁾ du fonctionnement de LIFE II.

1.4. Les principales conclusions et recommandations de ce rapport d'évaluation externe sont les suivantes:

- La contribution de LIFE au développement (c'est-à-dire la préparation) d'une nouvelle politique et d'une nouvelle réglementation en matière d'environnement (voir l'objectif général de LIFE tel que défini à l'article premier du règlement concernant LIFE II) est assez limitée. Les résultats des projets individuels n'aboutissent généralement pas à des solutions générales au niveau européen et n'apportent pas de connaissances pratiques aux décideurs politiques de l'UE. C'est pourquoi il conviendrait de concevoir une stratégie claire pour s'assurer que LIFE anticipe systématiquement la manière dont les projets individuels peuvent être utilisés pour préparer la législation et la politique de l'UE en matière d'environnement.
- En partie en corrélation avec le point précédent, l'étude noté que la diffusion des résultats des projets au sein de la DG XI («diffusion interne») peut être améliorée et qu'il n'est pas suffisamment tenu compte des priorités des diverses politiques environnementales de l'UE. Cela est dû en partie à l'organisation opérationnelle au sein de la DG XI: les services chargés du programme LIFE travaillent de manière trop isolée, et il n'y a pas assez de communication (horizontale) avec les autres unités de la DG XI, ce qui empêche les échanges féconds nécessaires. Dès lors, la communication interne devrait être améliorée et la structure organisationnelle de LIFE devrait être repensée afin d'en faire un instrument de la DG XI plutôt que la combinaison de trois instruments autonomes au sein de la DG XI.
- La conclusion selon laquelle LIFE se concentre trop sur des projets et pas assez sur la dissémination s'applique également à la diffusion et à la pleine exploitation des résultats des projets dans les États membres («diffusion externe»). Une telle diffusion requiert une nette amélioration de la stratégie de communication, qui consisterait entre autres à développer un «système de gestion des connaissances» et à regrouper des projets individuels de manière à pouvoir élaborer des recommandations pratiques sur des questions sectorielles. À cette fin, il conviendrait d'augmenter sensiblement le pourcentage actuel de 3 % des ressources alloué à de telles actions de communication.

⁽¹⁾ JO C 15 du 20.1.1999, p. 4.

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 1973/92 du Conseil, modifié par le règlement (CE) n° 1404/96 du Conseil.

⁽³⁾ COM(97) 633 final du 12 décembre 1997.

⁽⁴⁾ COM(1998) 721 final du 4 décembre 1998.

⁽⁵⁾ Le programme «Sound and efficient financial management» (Gestion financière saine et efficace) impose une évaluation systématique de tous les programmes entraînant une dépense de fonds communautaires.

⁽⁶⁾ Évaluation de l'instrument financier pour l'environnement LIFE (rapport final), Arthur Andersen, juillet 1998.

1.5. La proposition de règlement concernant LIFE III a pour but de répondre aux conclusions des rapports précités. Par exemple, elle vise à renforcer le lien entre les projets individuels financés par l'UE et les priorités de la politique environnementale de l'UE, et à intensifier les actions pour améliorer la diffusion des résultats des projets. Elle tente en outre d'organiser les dispositions existantes dans des articles plus clairs et structurés de manière plus rationnelle.

1.6. Le Comité examinera tout d'abord la proposition de la Commission à la lumière des conclusions des rapports d'évaluation. Il fera en outre plusieurs observations sur d'autres aspects de la proposition.

2. Observations générales

Les observations générales ci-après doivent être mises en corrélation avec les observations spécifiques figurant au paragraphe 3, qui contient plusieurs suggestions concrètes de modification de la proposition de directive.

2.1. Nécessité et nature du programme LIFE

2.1.1. LIFE occupe une place particulière parmi les instruments de financement de l'UE, et il en est également l'un des plus précieux car c'est le seul instrument dédié exclusivement à la promotion et au développement de la politique environnementale de l'UE. Le programme pourrait ainsi tenir particulièrement compte de l'obligation de la Communauté d'assurer un développement durable ainsi que l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques. Le Comité souligne dès lors expressément la nécessité et le bien-fondé de cet instrument et se réjouit de la mise en œuvre d'une troisième étape.

2.1.2. La qualité des projets soutenus par LIFE a entre-temps atteint, de manière louable, un niveau élevé. Les projets LIFE peuvent donc donner de nombreuses impulsions précieuses à la politique environnementale, agricole et structurelle. Toutefois, LIFE ne pourra toujours que montrer, à titre d'exemple, comment cela peut fonctionner. La «traduction» en actions concrètes d'expériences acquises avec des projets pilotes LIFE doit se faire par le biais d'autres politiques communautaires ainsi que du développement du droit environnemental de l'UE. À cet égard, le Comité fait clairement remarquer que l'objectif prioritaire de ce programme n'est pas le financement des projets en soi, mais le développement et la mise en œuvre de la politique de l'environnement et de la législation environnementale sur la base des expériences acquises dans le cadre des projets LIFE financés par les fonds communautaires. Dans ce contexte, la diffusion (interne et externe) et l'exploitation des résultats des projets sont essentielles. Le Comité estime très important de faire prendre conscience de cette caractéristique essentielle de LIFE aux candidats (potentiels).

2.2. Le développement de la politique environnementale de l'UE en tant que l'un des objectifs principaux de LIFE

2.2.1. En réaction à la constatation de la contribution limitée de LIFE II au développement d'une nouvelle politique environnementale de l'UE, la Commission, arguant que les objectifs de «développement» et de «mise en œuvre» sont indissociables et devraient donc être maintenus, propose plusieurs modifications du règlement LIFE, dont une reformulation de l'objectif général de LIFE défini à l'article 1, ainsi qu'une nouvelle définition des «projets préparatoires» (pour LIFE-Environnement) à l'article 4.2.b en corrélation avec l'article 4.1.b.

2.2.2. Le Comité, tout en reconnaissant que le double objectif de LIFE devrait être maintenu, doute que les modifications proposées soient suffisantes pour satisfaire à l'objectif particulièrement ambitieux de «développement», qui relève avant tout de la responsabilité de la Commission. Ces doutes reposent sur trois éléments. Premièrement, le Comité estime que les nouvelles définitions proposées aux articles 1 et 4 ont été rédigées de manière ambiguë, ce qui soulève la question de l'interprétation de ces concepts par les candidats au financement. Deuxièmement, il n'est pas possible de déduire de la proposition comment l'objectif de «développement» sera mis en œuvre concrètement, puisque la définition des paramètres les plus importants (domaines prioritaires, critères de sélection spécifiques, aspects budgétaires) a été reportée⁽¹⁾ (sous la forme de futurs «appels à manifestation d'intérêt» et «lignes directrices»). Troisièmement, la proposition de règlement ne contient aucune référence explicite à la nécessité de concevoir une stratégie sous-jacente — reposant sur une communication horizontale adéquate entre les différents services de la DG XI ainsi qu'entre les unités LIFE et les autres directions générales de la Commission — capable d'anticiper la manière dont les résultats des projets peuvent être utilisés pour développer une nouvelle politique environnementale de l'UE. Cette communication horizontale est d'autant plus importante eu égard au principe d'intégration profondément ancré dans le Traité.

2.3. Optimisation de la contribution de LIFE à la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière d'environnement

2.3.1. Alors que la Commission est le principal organe responsable du développement de la politique et de la législation de l'UE en matière d'environnement, il y a lieu de considérer que sa mise en œuvre relève de la compétence partagée d'un grand nombre d'acteurs: la Commission, les États membres, les autorités locales et régionales, l'industrie, les syndicats, les ONG, etc. Par conséquent, afin que LIFE contribue pleinement à la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE, il est essentiel que ces acteurs exploitent autant que possible les résultats des projets LIFE. Comme le reconnaît la Commission, cela nécessite entre autres

⁽¹⁾ Contrairement au règlement concernant LIFE II, qui définit explicitement les domaines prioritaires de ces mesures préparatoires: protection des zones côtières, réduction des déchets, protection des eaux, pollution de l'air et acidification.

une stratégie de diffusion externe bien réfléchie. Étant donné que les initiatives prises ces dernières années par la Commission pour développer ses activités dans ce domaine ⁽¹⁾ ont été jugées insuffisantes, elle présente maintenant plusieurs suggestions complémentaires ⁽²⁾. La proposition la plus importante est celle visant à augmenter les moyens financiers disponibles pour les mesures «d'accompagnement» (comprenant la «diffusion») de 3 à 5 % du budget prévu.

2.3.2. Tout en approuvant totalement les efforts de la Commission pour améliorer la diffusion externe et l'exploitation des résultats des projets, le Comité est d'avis qu'elle pourrait en faire davantage encore.

2.3.2.1. La proposition de règlement devrait être renforcée en ajoutant à plusieurs endroits une référence explicite à l'importance de diffuser les résultats des projets.

2.3.2.2. Le Comité souligne également qu'il importe d'identifier des groupes cibles bien précis tels que des organisations nationales ou européennes (organisations professionnelles, formes de coopération entre les autorités locales ou régionales, ONG actives dans le domaine de l'environnement, agences régionales de bassins, etc.) qui peuvent jouer un rôle capital en diffusant les résultats de projets pertinents parmi leurs membres. Manifestement, ce rôle serait renforcé encore si ces organisations participaient également à la préparation et à la soumission de propositions de projets.

2.3.2.3. En outre, l'on pourrait se demander si l'augmentation proposée des crédits pour les mesures d'accompagnement — pour laquelle le Comité avait déjà plaidé dans son avis sur LIFE II ⁽³⁾ — est suffisante. Étant donné l'importance cruciale de la diffusion et de l'utilisation concrète des résultats, et le fait que seule une partie de l'augmentation proposée profitera directement aux mesures de diffusion, une augmentation plus importante pourrait être justifiée. Le Comité propose également qu'un fonctionnaire des services LIFE se consacre exclusivement à l'intensification et à la coordination générale des activités de diffusion.

2.3.2.4. Le CES attire également l'attention sur l'importance des incitations financières pour la mise en valeur effective des résultats des projets. À cet égard, les instruments nationaux et communautaires de financement dans le domaine de la politique régionale et agricole (tels que les Fonds structurels ou le Fonds de cohésion) devraient jouer un rôle bien plus important et novateur qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent. Cela demande avant tout une stratégie active et coordonnée des autorités nationales et régionales pour l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux programmes-cadre (par exemple, les programmes opérationnels dans le cadre des Fonds structurels, y compris ceux à caractère transfrontalier): l'aide prioritaire aux projets innovateurs — et dont l'efficacité a pu être prouvée grâce à LIFE — doit reposer sur l'adoption de certains domaines d'intervention, de critères de sélection appropriés, de taux d'intervention différenciés, etc. Dans ce contexte, la collaboration entre les différents services administratifs concernés par la préparation et la mise en œuvre de tels programmes-cadre (entre autres les autorités chargées de l'environnement) est

extrêmement importante. Les services concernés de la Commission devraient aussi contribuer plus activement à établir un lien entre les projets LIFE et d'autres programmes de soutien de l'UE. À cet égard, le CES approuve la participation des autorités nationales et régionales aux séminaires thématiques prévus par la Commission; les gestionnaires des fonds agricoles et régionaux (par exemple le gestionnaire des Fonds structurels) et les autorités compétentes en matière d'environnement devraient également y participer.

2.3.2.5. En outre, afin d'encourager l'échange systématique d'informations sur les projets innovateurs en Europe, le CES estime absolument nécessaire de développer la base de données LIFE et de la mettre en réseau avec d'autres bases de données européennes et/ou mondiales ⁽⁴⁾ de projets innovateurs et de «bonnes pratiques». Ce réseau européen de bases de données comparables — dont la mise en place pourrait être coordonnée par l'Agence européenne de l'environnement — serait également utile dans le cadre de la procédure de sélection des projets LIFE, afin d'éviter que les aides éventuelles au développement de processus innovateurs ne fassent double emploi.

2.3.2.6. Enfin, le Comité souligne qu'il convient de faire une distinction entre «diffusion sur papier» et «reproduction dans la pratique» (c'est-à-dire le résultat des activités de diffusion, qui est l'un des éléments les plus importants du succès de LIFE). Il invite dès lors la Commission à créer des mécanismes pour contrôler cet aspect et à en tenir dûment compte dans le rapport devant être présenté en vertu de l'article 12 de la proposition de règlement.

2.4. LIFE-Nature

2.4.1. Le Comité approuve la concentration absolue de cette partie du programme sur le développement et l'exploitation du réseau Natura 2000, qui découle de la transposition des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE et doit être considéré entre autres comme une contribution à la stratégie communautaire de mise en œuvre de la convention de l'ONU sur la diversité biologique. Le programme LIFE, qui, grâce à son orientation très pratique, «expérimentable», montre aux populations des régions participant à un projet que la protection de l'environnement et de la nature et le développement économique ne sont pas incompatibles, peut jouer un rôle important en contribuant à une meilleure acceptation de la préservation d'habitats précieux du point de vue de la protection de la nature, et dès lors à la résorption du retard important, extrêmement préoccupant, dans l'annonce des sites Natura 2000. À cet égard, il est particulièrement regrettable que l'Agenda 2000 et les programmes pour l'agriculture et l'environnement qui y sont liés ne contiennent aucune déclaration spécifique sur les sites Natura 2000.

2.4.2. Le Comité se réjouit de ce que LIFE-Nature serve également dans une large mesure à protéger, dans les pays candidats, des types d'habitat et des espèces menacés au niveau européen. À cet égard, le Comité recommande que LIFE puisse également financer des programmes de protection des espèces de l'annexe IV de la directive 92/43/CEE et que l'article 3.5 b) soit complété en conséquence.

⁽¹⁾ Voir point 25 de l'exposé des motifs.

⁽²⁾ Voir point 26 de l'exposé des motifs.

⁽³⁾ JO C 18 du 22.1.1996.

⁽⁴⁾ Par exemple, des bases de données telles que celles de l'organisation allemande «Bundesstiftung Umwelt» et du Programme des Nations unies pour l'environnement, ou le «Centre d'échange» («Clearing House Mechanism») de la convention sur la diversité biologique.

2.5. LIFE-Environnement

Les observations du Comité sous ce titre portent sur trois aspects principaux: (i) la relation entre les objectifs de «développement» et de «mise en œuvre» de LIFE d'une part et les projets de «démonstration» et «préparatoires» d'autre part; (ii) les domaines prioritaires proposés pour les projets de démonstration; et (iii) les critères de sélection spécifiques proposés.

2.5.1. En ce qui concerne le premier aspect, le Comité fait remarquer que la proposition de règlement gagnerait en logique et en clarté si une distinction plus nette était faite entre les projets de démonstration (article 4.2 a) en corrélation avec l'article 4.1 a)), qui devraient être explicitement liés et limités à l'objectif de «mise en œuvre», et les projets préparatoires (articles 4.2 b) et 4.1 b)), qui devraient être consacrés uniquement à la réalisation de l'objectif de «développement». Dans la formulation actuelle, la différence entre ces deux types de projets n'est pas claire.

2.5.2. En ce qui concerne les projets de démonstration, le Comité approuve le fait que LIFE-Environnement se limitera à certains domaines prioritaires. Il souligne toutefois que les priorités définies à l'article 4.1 sont difficilement compréhensibles si elles ne sont pas assorties d'explications complémentaires. Il est frappant de constater que les trois secteurs identifiés lors du sommet de Cardiff («Agriculture», «Énergie» et «Transports»), pour lesquels les Conseils concernés doivent élaborer des stratégies en ce qui concerne l'intégration des considérations environnementales, ne font pas partie des priorités. Il n'est pas non plus fait référence à toute une série de thèmes abordés lors de la révision du 5^e programme d'action en matière d'environnement⁽¹⁾. La définition de priorités proposée par la Commission devrait être justifiée davantage dans les considérants et complétée par les secteurs et les thèmes mentionnés ci-dessus.

2.5.3. En ce qui concerne les critères de sélection spécifiques pour LIFE-Environnement, définis à l'article 4.6 de la proposition de règlement, le Comité estime qu'il convient avant tout de soutenir le pouvoir innovateur des PME. Il y a lieu en outre de préciser le critère relatif à la «coopération» (article 4.6 f)), en faisant par exemple référence au rôle éventuel des employés et aux formes de coopération locale ou régionale entre les autorités, les citoyens, l'industrie, les syndicats et les associations de protection de l'environnement.

2.6. LIFE dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion

2.6.1. La situation de l'environnement dans les pays associés est caractérisée par un besoin élevé en technologies innovatrices (et rentables) dans le domaine de l'environnement pour réduire les pollutions les plus flagrantes tout en adaptant les normes et le droit environnementaux à l'acquis communautaire. En ce qui concerne la protection de la nature, les pays associés disposent pour la plupart d'un patrimoine naturel sans pareil en Europe occidentale. Ces régions, qui sont d'une

importance essentielle pour le développement de Natura 2000, doivent bénéficier le plus rapidement possible d'une préservation durable. Chacun sait cependant qu'étant donné la situation économique difficile de nombreux États associés et le nombre d'autres problèmes à résoudre, la protection de la nature et de l'environnement ne joue souvent qu'un rôle plutôt marginal. Il serait d'autant plus important que le programme LIFE permette de lancer des projets partant de la base.

2.6.2. Toutefois, à cet égard, le problème est que les accords d'association et les protocoles additionnels y afférents ne prévoient une participation des candidats à l'adhésion au programme LIFE qu'à condition que ces pays versent pour le programme LIFE une contribution à négocier (ce que l'on appelle le «ticket d'entrée»). Les pays associés sont ainsi traités tout à fait différemment des États membres et/ou des pays tiers. Le fait que, jusqu'à présent, seule la Roumanie se soit décidée à participer au programme LIFE prouve combien il est difficile de convaincre les gouvernements des États associés qu'il est intéressant de participer au programme LIFE tout en y contribuant financièrement. Tant que ce ne sera pas le cas, le programme LIFE ne sera pas accessible aux parties intéressées (économie, secteur privé, associations) qui le font vivre.

2.6.3. Le Comité est très préoccupé par le fait que ces «obstacles» puissent empêcher les pays associés de réaliser une première expérience potentiellement positive et absolument nécessaire dans le cadre de LIFE. Il invite dès lors la Commission et les États membres à vérifier dans les plus brefs délais comment ces obstacles pourraient être levés, par exemple par une participation accrue des fonds du programme *Phare* au «ticket d'entrée» et/ou une utilisation à cette fin d'autres instruments financiers tels que l'ISPA ou les mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural.

2.7. Ressources budgétaires et durée de la troisième étape

2.7.1. Le Comité est d'avis que l'enveloppe budgétaire de LIFE III doit de toute urgence être revue bien au-delà des 613 millions d'euros prévus. À cet égard, il ne peut qu'approuver sans réserve la première lecture du Parlement européen du 15 avril 1999 et il propose de prévoir au moins 850 millions d'euros pour la mise en œuvre de LIFE III.

2.7.1.1. Dans ce contexte, le Comité constate, après calcul, que les États membres disposent de moins d'argent avec LIFE III qu'avec LIFE I⁽²⁾. Étant donné qu'il est aujourd'hui urgent de protéger l'environnement — davantage qu'en 1992, lors de la création de LIFE I — et que l'intégration de la protection de l'environnement dans d'autres domaines de la politique est devenue une obligation depuis le traité d'Amsterdam, mais qu'il subsiste des lacunes considérables en la matière, la crédibilité de la politique européenne de l'environnement n'est pas particulièrement servie par le fait que le propre instrument

⁽¹⁾ Décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil — JO L 275 du 10.10.1998.

⁽²⁾ LIFE I: en moyenne 100 millions d'euros par an pour 12 États membres, soit 8,3 millions d'euros par État membre par an. LIFE III: en moyenne 122,6 millions d'euros par an pour 15 États membres, soit 8,2 millions d'euros par État membre par an.

financier pour l'environnement» de l'UE dispose, respectivement pour ses volets «Environnement» et «Nature», de crédits inférieurs à ceux prévus par exemple pour les mesures de l'UE visant à encourager le développement de l'industrie audiovisuelle⁽¹⁾. Il convient en outre de faire remarquer à cet égard que l'allocation des ressources du programme LIFE est très bonne (voir le rapport élaboré conformément à l'article 7.3, mentionné au paragraphe 1.2 du présent document), et qu'une augmentation des fonds permettrait de financer davantage de projets valables. Par ailleurs, des études indiquent que la mise en place du réseau Natura 2000, auquel LIFE-Nature contribue, nécessitera plusieurs milliards d'euros par an.

2.7.2. En ce qui concerne la durée proposée de LIFE III, le CES estime que la troisième phase du programme — parallèlement à l'Agenda 2000 et aux Fonds structurels — devrait s'achever le 31 décembre 2006 (et non le 31 décembre 2004 comme le propose la Commission). Premièrement, cette durée plus longue serait sans aucun doute favorable à l'effet de synergie très important entre le programme LIFE et les autres instruments de financement communautaires. Deuxièmement, elle contribuerait également à ce que l'évaluation de la troisième phase de LIFE porte sur un nombre bien plus grand de projets (terminés), ce qui donnerait plus de poids au rapport d'évaluation prévu à l'article 12. Dans le cas où la durée du programme serait allongée, les moyens prévus devraient évidemment être revus à la hausse en conséquence, en plus de l'augmentation proposée au paragraphe 2.8.1.

2.8. Procédures de sélection des projets et gestion des projets

2.8.1. Le Comité est d'avis que la méthode de sélection des projets et leur gestion sont transparentes et judicieuses. Étant donné l'objectif général de LIFE, il est indispensable que des fonctionnaires de la Commission se consacrent de manière intensive à la sélection et à l'accompagnement des projets ainsi qu'à la mise en œuvre des résultats. Il est ainsi exclu, à juste titre, de confier l'ensemble du déroulement des projets à des experts externes, qui ne doivent et ne peuvent intervenir qu'à titre complémentaire.

2.8.2. Le Comité invite la Commission à examiner s'il existe d'autres possibilités de réduire les dépenses administratives liées à la soumission des projets, afin que les PME et d'autres petites organisations, en particulier, puissent économiser des ressources et du temps précieux, et qu'elles soient à même de préparer des propositions de projets de manière autonome. À cette fin, il importe entre autres d'harmoniser dans la mesure du possible les exigences relatives aux documents à soumettre dans le cadre des différents instruments financiers de l'UE.

2.9. Rapport

2.9.1. Le Comité est d'avis que le rapport présenté au titre de l'article 12 de la proposition de règlement doit surtout s'orienter autour des objectifs généraux du programme LIFE («développement», «mise en œuvre», «intégration» et «diffusion»), qui font l'objet du présent avis. Cela signifie entre autres

que le rapport doit également porter sur les conséquences et l'utilisation de LIFE pour les postes importants du budget communautaire (politiques agricole et structurelle, y compris le Fonds de cohésion)⁽²⁾.

3. Observations spécifiques

Sur la base des observations générales figurant au paragraphe 2 ci-dessus, le Comité propose de modifier comme suit les considérants et articles de la proposition de règlement auxquels il est fait référence ci-après:

3.1. Considérants

3.1.1. Ajouter à la fin du premier considérant: «...; qu'à cette fin, la diffusion et la reproduction des résultats des projets financés par LIFE sont essentielles»;

3.1.2. Ajouter un nouveau considérant 1 bis: «Considérant qu'une stratégie de diffusion doit être basée, entre autres, sur une approche bien définie quant aux groupes cibles, et qu'il convient, pour la diffusion et la reproduction des projets, d'exploiter pleinement les incitations financières offertes par d'autres instruments financiers nationaux et communautaires»;

3.1.3. Quatrième considérant: «Considérant ... il y a lieu de mettre en œuvre une troisième étape d'une période de six ans, s'achevant le 31 décembre 2006»;

3.1.4. Ajouter un nouveau considérant 6 bis: «Considérant que des projets de démonstration devraient concerner la mise en œuvre des politiques et de la législation communautaires existantes en matière d'environnement»;

3.1.5. Septième considérant: «Considérant que des projets préparatoires devraient concerner le développement de nouvelles politiques et législations communautaires en matière d'environnement»;

3.1.6. Ajouter à la fin du neuvième considérant: «... et que le programme LIFE devrait contribuer à une protection accrue de l'environnement et de la nature dans ces pays».

3.2. Article premier — Objectif général

3.2.1. Deuxième alinéa: «L'objectif général de LIFE est de contribuer au développement de nouvelles politiques et réglementations communautaires dans le domaine de l'environnement ou à la mise en œuvre de la politique et de la législation existantes, en particulier dans le domaine de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques. À cette fin, LIFE contribue également à la diffusion des résultats obtenus dans le cadre des actions financées par cet instrument.»

(1) Cf. ligne budgétaire B3-201 (programme Media).

(2) Voir également à cet égard l'avis du CES du 24 février 1999 sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion (1997)» — JO C 101 du 12.4.1999.

3.3. Article 2 — Volets thématiques et critères généraux

3.3.1. Deuxième alinéa, point a): «présenter un intérêt communautaire en contribuant de façon significative au développement d'une nouvelle politique et à la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaires existantes dans le domaine de l'environnement ainsi qu'à la diffusion des résultats obtenus dans le cadre des actions financées par cet instrument».

3.4. Article 4 — LIFE-Environnement

3.4.1.

(1) L'objectif spécifique de LIFE-Environnement est de contribuer:

- a) à la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaires existantes en matière d'environnement;
- b) au développement de nouvelles politiques et réglementations communautaires en matière d'environnement.

(2) (inchangé)

(3) L'objectif spécifique des projets de démonstration visés au paragraphe 2 a) est de contribuer: (insérer le texte de l'article 1 a) proposé par la Commission).

(4) En ce qui concerne les projets à financer au titre des objectifs de LIFE-Environnement définis à l'article 4.1 et eu égard à la définition des lignes directrices visées à l'article 4.4 ainsi qu'aux appels à manifestation d'intérêt à publier conformément à l'article 4.8, il est tenu compte:

- de la nécessité d'intégrer des considérations environnementales dans les politiques de l'UE concernant l'agriculture, les transports et l'énergie;
- des priorités définies par la décision n° 2179/98/CE concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable «Vers un développement soutenable».

3.4.2. Article 4.4: «En ce qui concerne les projets de démonstration, des lignes directrices seront établies par la Commission, sur la base d'une stratégie anticipant la manière dont les résultats des projets peuvent être utilisés pour satisfaire à l'objectif général de LIFE défini à l'article 1, (...)» (la fin reste inchangée).

3.4.3. Article 4.6 f): «faire participer au projet concerné, le cas échéant, divers acteurs économiques et sociaux (citoyens, industrie, syndicats, associations de protection de l'environnement, autorités)».

3.4.4. Ajouter un nouveau paragraphe à la fin de l'article 4.6: «En ce qui concerne les propositions relatives aux activités industrielles, il est tenu compte en particulier des projets soumis par des petites et moyennes entreprises.»

3.4.5. Article 4.8: «Sur l'initiative de la Commission et sur la base d'une stratégie anticipant la manière dont les résultats des projets peuvent être utilisés pour satisfaire à l'objectif général de LIFE défini à l'article 1, (...)» (la fin reste inchangée).

3.5. Article 8 — Durée de la troisième étape et ressources budgétaires

3.5.1. Article 8.1: «LIFE est mis en œuvre par étapes. La troisième étape commence le 1^{er} janvier 2000 et se termine le 31 décembre 2006.»

3.6. Article 12 — Évaluation de la troisième étape et poursuite de LIFE

3.6.1. Article 12.1: «Au plus tard le 31 décembre 2005, la Commission soumet un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la mise en œuvre du présent règlement, compte tenu en particulier de l'objectif général de LIFE défini à l'article 1, y compris de l'utilisation du programme dans le cadre des politiques agricole et de cohésion de l'UE. Le rapport porte également sur l'utilisation (...)» (la fin reste inchangée).

3.6.2. Article 12.2: «Le Conseil et le Parlement européen, conformément au traité, décident de la mise en œuvre de la quatrième étape à partir du 1^{er} janvier 2007.»

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE, en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre»⁽¹⁾

(1999/C 209/06)

Le 31 mars 1999, le Conseil, conformément à l'article 99 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mai 1999 (rapporteur: M. Lustenhouwer).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté par 108 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission et se félicite de ce que la Commission ait donné suite dans un si bref délai à la demande du Conseil des 11 et 12 décembre 1998 de formuler une telle proposition.

1.2. Cette proposition de la Commission répond au souhait exprimé par le Comité dans son avis sur le «Conseil européen sur l'emploi»⁽²⁾. Ainsi que le Comité le faisait déjà observer à l'époque, la situation du marché du travail est la raison qui pousse certains États membres à demander de pouvoir introduire un taux de TVA réduit comme instrument permettant de créer des emplois. La Commission a par ailleurs indiqué que la proposition est également motivée par le souhait de parvenir à un meilleur équilibre entre la taxe sur le facteur «travail» et la taxe sur d'autres facteurs (de production).

1.3. Un effet important qui, selon la Commission, découlera de l'introduction d'un faible taux de TVA dans ces secteurs à forte intensité de main-d'œuvre sera la contribution de celui-ci à la lutte contre le travail au noir, car la différence de prix entre travail «noir» et travail «blanc» s'estompera considérablement du fait de l'application du taux de TVA réduit. Le CES, qui s'est récemment prononcé en faveur d'une intensification de la lutte, au niveau communautaire et national, contre le travail au noir⁽³⁾, estime dès lors que, dans cette perspective également, la proposition de la Commission mérite d'être soutenue. Même si la création d'emplois supplémentaires découlant de cette mesure s'avérera peut-être limitée, le glissement du travail «noir» vers le circuit du travail «blanc» est en soi une raison suffisamment importante pour soutenir cette proposition.

1.4. La Commission souligne encore un motif qui est à la base de sa proposition, à savoir le fait qu'un taux de TVA réduit entraînera une diminution des prix à la consommation et stimulera ainsi la demande pour des services à forte intensité de main-d'œuvre.

2. Observations particulières

2.1. La Commission opte pour un système permettant aux États membres de solliciter du Conseil l'autorisation d'appliquer, sous certaines conditions strictement définies, un taux de TVA réduit à des services à forte intensité de main-d'œuvre ne figurant pas dans l'annexe H de la directive 77/388/CEE. Le Conseil ne peut accorder une telle autorisation qu'à l'unanimité et pour un laps de temps limité, à savoir entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2002 au plus tard.

2.2. Le Comité approuve cette approche. Elle donne en effet la possibilité aux États membres d'avoir recours à cette option lorsque la situation de l'emploi et la conjoncture dans les secteurs concernés se prêtent à une mise en œuvre efficace d'un tel instrument. Il convient néanmoins de mettre dans chaque cas en balance, d'une part les éventuels effets positifs, et, d'autre part, les charges administratives et de contrôle supplémentaires ainsi que les éventuelles distorsions de concurrence. Il ne faut pas non plus oublier que le déficit fiscal doit être «financé» soit par une augmentation des impôts dans un autre secteur soit par des économies équivalentes. C'est pourquoi le Comité estime que les États membres, avant d'arrêter la liste des services qu'ils souhaitent prendre en considération pour l'application du taux de TVA réduit, doivent se concerter avec les représentants des employeurs et des travailleurs des secteurs concernés et entendre leur point de vue sur les possibles effets d'une telle mesure. Le caractère optionnel de cette possibilité — à des conditions strictes énoncées ci-dessous —, plutôt qu'une introduction globale d'un tel système, en permet, estime le Comité, une application plus flexible et plus ciblée. La prise de décision à l'unanimité permet en outre d'éviter des applications non souhaitées.

⁽¹⁾ JO C 102 du 13.4.1999, p. 10.

⁽²⁾ JO C 355 du 21.11.1997.

⁽³⁾ JO C 101 du 12.4.1999.

2.2.1. Compte tenu du type de services qui tomberaient sous l'effet d'un taux de TVA réduit, la Commission propose d'appliquer des conditions strictes. Le Comité considère que ces conditions sont en tout cas justifiées. La création d'emplois ne portera en effet ses fruits que si les services concernés sont véritablement des services à forte intensité de main-d'œuvre et si le taux de TVA a un effet direct important sur le prix final à la consommation. En limitant ces services aux seuls services locaux, la distorsion de la concurrence pourra être évitée dans une large mesure (quoiqu'il ne faille jamais entièrement exclure la substitution et que des effets transfrontaliers pourraient se produire, à une échelle réduite, dans les régions frontalières), sans que le fonctionnement du marché intérieur ne soit entravé. En ce qui concerne la distorsion de la concurrence, le Comité exhorte les États membres à veiller à ce que les différences de traitement fiscal, telles qu'elles existent dans certains États membres entre les entreprises du secteur marchand et les activités du secteur associatif, ne débouchent pas, à travers l'application du taux réduit de TVA, sur une discrimination encore plus grande.

2.2.2. Le Comité se rend compte qu'il sera toujours possible de discuter sur ce qu'est véritablement un service à forte intensité de main-d'œuvre et de la façon dont ce concept doit être interprété. Il n'existe en tout cas pas de critères univoques, même s'il s'agit clairement de services où la part des charges salariales constitue un élément prédominant dans le prix final à la consommation du service. C'est pourquoi, le Comité considère que les services à caractère social ou ayant une fonction sociale importante ne doivent pas être exclus de l'application du taux de TVA réduit. Les services tels que les soins aux personnes âgées, aux handicapés et aux enfants, ainsi que ceux à caractère écologique, ne peuvent être d'avance privés de cet instrument. Sur ce point, l'unanimité exigée dans les décisions du Conseil pourra être un gage d'une interprétation réaliste et socialement acceptable de ce concept.

2.3. Le Comité approuve le fait que l'État membre souhaitant introduire une telle mesure doive, en vertu de l'article 1, paragraphe b), de la proposition, répondre à certaines exigences. Les États membres devront être en mesure de fournir une estimation des effets attendus de cette mesure sur l'emploi et des mesures d'accompagnement qui devront éventuellement être envisagées, par exemple pour éviter des distorsions de la concurrence.

2.4. L'article 1, paragraphe c), introduit un mécanisme correcteur qui suscite quelques questions de la part du Comité. Un tel mécanisme permettrait au Conseil de statuer à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, sur l'annulation d'une autorisation de dérogation à l'application du taux normal de TVA, au motif qu'elle induit malgré tout une distorsion de la concurrence. On pourrait se demander se demande si ce mécanisme correcteur est vraiment nécessaire. Car l'«expérience» consistant à permettre l'application d'un taux réduit de TVA ne pourra se dérouler, dans un premier temps, que pendant trois ans, ce qui est une période très limitée, au cours de laquelle il est peu probable qu'interviennent

des distorsions de concurrence considérables. Tout bien pesé, le Comité en arrive à la conclusion que la Commission a eu raison de proposer ce mécanisme correcteur. Un contrôle sûr visant à anticiper l'élimination des obstacles à la concurrence est également indiqué dans cette expérience dans la mesure où tous les effets ne peuvent être prévus à l'avance. Le Comité se demande si, afin de parvenir à la sécurité juridique pour les entreprises et les associations concernées qui pourront exercer leur activité à un taux de TVA réduit à compter du 1^{er} janvier 2000, il ne serait pas souhaitable de prévoir la possibilité d'une correction tant positive (en complétant la liste des activités bénéficiant du taux réduit de TVA) que négative (en supprimant de la liste un certain nombre d'activités) à une période fixe, plus particulièrement au 1^{er} janvier 2001. En effet, au bout d'un an, les éventuelles distorsions de concurrence seront visibles tant dans l'intérieur du pays que dans les régions frontalières.

2.5. L'article 1, paragraphe d), oblige les États membres qui ont reçu l'autorisation d'appliquer le taux de TVA réduit à établir, pour octobre 2002 au plus tard, un rapport d'évaluation circonstancié. Hormis le fait que juin 2002 eût peut-être été un délai plus approprié eu égard au temps nécessaire à la formulation d'une réglementation définitive sur la question, le Comité considère que ce rapport devra en tout cas estimer l'impact sur le budget des États membres concernés. Une projection des conséquences budgétaires permettra en tout cas de se rendre compte de l'efficacité de la mesure en termes de coûts par emploi créé. Le Comité souhaite en outre être informé des rapports d'évaluation qu'élaboreront les États membres et être consulté avant que la Commission et le Conseil ne tirent leurs conclusions pour l'avenir.

3. Conclusions

En conclusion, le Comité approuve dans ses grandes lignes la proposition de la Commission. Celle-ci prend en considération le souhait pressant du Comité d'utiliser également la TVA comme instrument de lutte contre le chômage. Elle répond également au souhait de diverses organisations d'artisans et de PME de disposer d'un instrument dans la lutte contre le travail au noir. Naturellement des objections de toutes sortes peuvent être opposées à cette proposition. Comme il a été dit, on peut émettre des critiques sur le concept de «forte intensité de main-d'œuvre», on ne sait pas toujours avec précision quels services sont de nature essentiellement locale, on peut craindre les retombées dans les régions frontalières, on peut rester sceptique en ce qui concerne l'effet de cette mesure sur l'emploi, etc. Toutes ces critiques se sont déjà exprimées lors de la discussion qui a précédé la présentation de cette proposition. Le Comité partage l'opinion du Conseil européen: la stimulation de l'emploi est capitale et l'on ne peut négliger de mettre la moindre mesure à l'essai. La mesure ici proposée mérite par conséquent le bénéfice du doute et devra faire ses preuves dans le cadre d'une expérience.

C'est pourquoi, le Comité demande au Conseil d'adopter au plus vite la proposition à l'examen afin de permettre comme

prévu, son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 (cf. article 2, paragraphe 1).

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur:

- la «**Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires**»;
- la «**Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires**», et
- la «**Proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité**»⁽¹⁾

(1999/C 209/07)

Le Conseil a décidé, le 19 octobre 1998, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 mai 1999 (rapporteur: M. Decaillon).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité a adopté par 80 voix pour, 15 voix contre et 14 abstentions l'avis suivant.

1. Remarques préliminaires

1.1. L'ensemble de ces propositions constitue un «paquet», à la fois législatif et conceptuel sur les conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

1.2. L'ensemble de ces propositions est à resituer:

- dans le cadre des différents textes et propositions concernant le transport ferroviaire;
- dans le cadre des différents textes et propositions concernant la politique globale des transports;
- dans le cadre des différents textes et propositions concernant les services d'intérêt général;

— dans le cadre plus général, compte tenu du rôle particulier des transports en la matière, des orientations de l'Union européenne aussi bien en ce qui concerne «la croissance, la compétitivité et l'emploi» et le «développement durable», qu'en ce qui concerne le processus «d'élargissement».

1.3. L'ensemble de ces propositions représente un «pas en avant», une accélération du processus de restructuration des chemins de fer européens.

1.4. L'ensemble de ces propositions repose sur l'approfondissement du marché unique et le développement des mécanismes concurrentiels.

2. Bref rappel des propositions de la Commission

2.1. Modification de la directive 91/440/CEE

2.1.1. La proposition exige la «séparation totale et obligatoire» des comptes relatifs à la gestion des infrastructures de

⁽¹⁾ JO C 321 du 20.10.1998, pp. 6-8-10.

ceux relatifs à l'exploitation des entreprises ferroviaires (comptes de pertes et profits et bilans). La tenue de ces comptes doit refléter l'interdiction de transfert des aides publiques d'une activité à l'autre. Par ailleurs, la proposition exige de séparer, au plan de l'organisation des entreprises ferroviaires, les fonctions qui pourraient entraîner une discrimination concernant l'utilisation des droits d'accès.

2.1.2. Les définitions de «l'entreprise ferroviaire» et du «gestionnaire de l'infrastructure» sont précisées. Notamment:

- a) pour l'entreprise ferroviaire, il est précisé que «la traction doit obligatoirement être assurée par cette entreprise»;
- b) pour le gestionnaire de l'infrastructure, il est établi qu'il peut s'agir d'une entreprise publique, d'une entreprise privée, d'un organisme de droit public.

2.1.3. La responsabilité des règles de sécurité est confiée à des «entités» ou des «entreprises» indépendantes des fournisseurs de services de transport.

2.1.4. Les gestionnaires de l'infrastructure doivent disposer d'un statut «indépendant de l'État», de «l'autonomie de gestion», et doivent élaborer leurs propres «plans d'entreprise».

2.1.5. Les services de transport de voyageurs et les services de transport de marchandises doivent disposer de comptes de pertes et profits et de bilans «séparés». Les contributions publiques versées à chacune de ces activités doivent figurer séparément et ne peuvent être transférées d'une activité à l'autre.

2.1.6. Le délai de transposition de la directive est fixé à un an.

2.2. *Modification de la directive 95/18/CE*

2.2.1. Le champ d'application exclut les services de navette des véhicules routiers empruntant le tunnel sous la Manche ainsi que les transports de voyageurs par métro, tramway ou réseau local autonome.

2.2.2. Les licences des entreprises ferroviaires sont délivrées par un organisme désigné par l'État, organisme n'effectuant lui-même aucune prestation de services de transport ferroviaire et indépendant de toute entité assurant de tels services.

2.2.3. Les amendements à la directive ne visent pas à créer de nouveaux droits d'accès ou de transit et ne visent pas à modifier la portée de la directive 91/440/CEE.

2.2.4. Le délai de transposition de la directive est fixé à un an.

2.3. *Proposition de directive remplaçant les dispositions de la directive 95/19/CE*

2.3.1. La directive s'applique «aux grandes lignes utilisées pour les services ferroviaires nationaux et internationaux».

2.3.2. La directive précise un certain nombre de définitions conceptuelles et fonctionnelles et introduit de nouvelles catégories.

2.3.3. La directive définit les principes et règles d'attribution des capacités et les procédures de fixation et de perception des redevances d'utilisation des infrastructures ferroviaires, et précise que les organismes de répartition de ces capacités doivent être séparés des sociétés intégrées.

2.3.4. Ces principes, règles et procédures doivent permettre au gestionnaire de l'infrastructure d'optimiser l'utilisation des capacités des réseaux et éviter toute discrimination.

2.3.5. La directive invite à la séparation entre les comptes marchandises et voyageurs.

2.3.6. La directive se réfère, comme principe de tarification, à la notion de coût marginal social et à l'intégration de coûts externes.

2.3.7. La directive délimite les rôles des États et autres autorités publiques dans la définition, la consistance, le financement des infrastructures, dans la détermination des principes d'accès et de certification, des règles de sécurité, des systèmes de compensation des coûts externes, des contenus des missions de service public.

2.3.8. La directive énumère, en annexe, le contenu que recouvre la notion de «services ferroviaires de transport».

2.3.9. Le délai d'application de la présente directive est fixée au 1^{er} janvier 2000.

3. **Remarques générales sur l'ensemble du «paquet»**

3.1. Les modifications des trois directives (91/440, 95/18 et 95/19) constituent un ensemble cohérent d'approfondissement et d'accélération du processus de restructuration du système ferroviaire européen.

3.2. Compte tenu:

— des différentes études concernant la transposition, l'application, les effets des trois directives dans les quinze pays de l'Union européenne (la directive 95/19/CE, par exemple, n'a été transposée que très récemment et pas dans l'ensemble des États membres);

- des données concrètes, actualisées, sur la situation du ferroviaire et des autres modes de transport dans les différents États membres, dans les pays partenaires de l'Union (notamment Norvège et Suisse), et dans les pays postulant à une proche adhésion;
- des retards et difficultés accumulés par les réseaux ferroviaires dans leur adaptation aux évolutions du transport;

le Comité souhaiterait disposer d'un solide bilan associant les réseaux, les différents acteurs du transport, les utilisateurs, les partenaires sociaux permettant aux différents États membres d'évaluer précisément:

- la situation réelle, actuelle, des entreprises ferroviaires (assainissement financier, part du ferroviaire sur les différents segments du marché, capacités de développement, ententes, partenariat, coopération, conditions sociales, goulets d'étranglement, projets d'infrastructures, progrès dans l'interopérabilité et la multimodalité ...);
- le lien qu'il convient d'établir entre les premiers effets des trois directives, la situation du ferroviaire dans les différents États membres et au niveau de l'Union et les nouvelles mesures proposées par la Commission;
- l'état effectif d'application des différentes orientations du Livre blanc et des Livres verts de la Commission et leurs premiers effets par rapport à l'objectif de promouvoir une politique globale, cohérente, équilibrée de développement durable de l'ensemble du système de transport.

3.3. À partir de ce bilan, il conviendrait que la Commission précise très clairement les objectifs visés, les résultats concrets attendus, les effets prévisibles ou estimés (en termes économiques, commerciaux, financiers, sociaux, organisationnels et fonctionnels) de ses nouvelles propositions.

3.4. Le Comité économique et social comme il l'a maintes fois rappelé⁽¹⁾, pense que la restructuration, la modernisation, la dynamisation, indispensables au développement et à l'assainissement du transport ferroviaire, sont inséparables du respect d'un certain nombre de critères. Notamment:

- le caractère progressif, par étapes, du processus de libéralisation;

- le caractère spécifique des transports qui constituent un marché singulier ne pouvant être appréhendé que de façon globale en tant que système intermodal supposant en particulier le rééquilibrage et l'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes, en particulier en ce qui concerne les conditions économiques, sociales, de travail, de sécurité;
- la mixité des aspects marchands et non marchands du transport, notamment le rôle que joue le transport ferroviaire dans la fourniture de prestations relevant des services d'intérêt général, et les différenciations importantes qui existent entre les modes dans la production des coûts externes et dans la sécurité des transports;
- la nécessité de développer les réseaux transeuropéens⁽²⁾, de promouvoir les infrastructures d'intérêt communautaire, d'accroître la part du transport combiné;
- le fait que, fonctionnant en réseau, les chemins de fer constituent un système éminemment structurant, un facteur décisif d'intégration, de développement des cohésions économiques et sociales. Ceci est vrai pour l'Union européenne mais aussi pour les pays candidats à l'adhésion. Il conviendrait donc de procéder à une analyse approfondie des relations entre le processus d'élargissement et le processus de libéralisation des systèmes ferroviaires.

4. Remarques particulières

4.1. Sur la méthode

4.1.1. Le Comité économique et social insiste pour que les précédentes directives soient entièrement transposées par tous les États membres. L'introduction des modifications avant la transposition risque de créer, de façon globale, une instabilité juridique, réglementaire, institutionnelle et organisationnelle, préjudiciable à la restructuration des entreprises ferroviaires, à la revitalisation de leurs activités, à leur coopération.

4.1.2. Le caractère extrêmement détaillé, très complexe, souvent obscur, de dispositions très précises, très contraignantes, d'un côté, et des objectifs, des champs d'application, des concepts très généraux, en particulier en ce qui concerne la troisième proposition de directive, laissant planer de nombreuses incertitudes, d'un autre côté, risquent d'être source de contradictions, d'ambiguïtés, et de confusions et risquent d'entraîner:

- des interprétations très différentes;

(1) Voir avis du CES sur les «Licences ferroviaires» (JO C 393 du 31.12.1994), sur le «Développement des chemins de fer/Accès aux infrastructures» (JO C 153 du 28.5.1996, p. 16) et sur «Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires» (JO C 206 du 7.7.1997, p. 23).

(2) Voir avis du CES sur les «Couloirs transeuropéens/Transport de fret» (JO C 95 du 30.3.1998, p. 21).

— des difficultés de transposition et d'application très importantes sur lesquelles le Comité a attiré l'attention dans de nombreux avis⁽¹⁾.

4.1.3. Cela fait que les nouvelles propositions de la Commission risquent fort d'être en contradiction avec les principes de progressivité, de cohérence et d'équilibre entre les modes, principes que le CES a développé dans de nombreux avis⁽¹⁾.

4.2. Sur le contenu

4.2.1. Certaines catégories, certains concepts nouveaux, introduits dans le dispositif proposé par la Commission mériteraient d'être davantage précisés et justifiés, afin d'éviter des interprétations trop diverses. C'est un des points importants qui est ressorti des différentes auditions réalisées par le Comité. Cela concerne notamment:

- la définition, le statut, les fonctions des «candidats autorisés» qui suscitent de nombreuses interrogations, aussi bien de la part des opérateurs ferroviaires et de la part des représentants des salariés, que de la part des représentants des usagers et utilisateurs des transports ferroviaires;
- la définition et le périmètre des «services ferroviaires» qui par nature et selon les objectifs mêmes du Livre blanc et des Livres verts sont des notions fortement évolutives, dans le temps comme dans l'espace, et qu'il ne convient donc pas d'enfermer dans des limites strictes, déterminées une fois pour toutes;
- l'articulation entre les différentes instances organisatrices, régulatrices et opératrices du transport ferroviaire et leurs fonctions précises, en particulier en ce qui concerne la définition, la mise en œuvre, le contrôle des normes de sécurité;
- la définition, les procédures d'attribution, la transparence, la responsabilité, le contrôle des justifications et des mécanismes de «compensation»;
- l'alourdissement des instruments, des mécanismes, des instances des fonctions et des formes organisationnelles qui risque de résulter des propositions actuelles de la Commission et qui irait à l'encontre des objectifs affirmés, en accroissant la complexité, l'opacité, la bureaucratisation du système ferroviaire au plan des différents États membres et, par voie de conséquence, encore plus au niveau de l'Union.

4.2.2. Les règles d'attribution des sillons et les procédures de réservation, les modalités de tarification, proposées par la Commission mériteraient d'être mieux explicitées, simplifiées et en correspondance plus étroite avec la situation réelle des différents réseaux ferroviaires et les principes de subsidiarité.

(1) Voir notamment les avis du CES sur des «Redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures», CES 196/99 (JO C 101 du 12.4.1999) et sur «Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires» (JO C 206 du 7.7.1997, p. 23).

4.2.3. En effet, dans leurs formes actuelles, les propositions de la Commission apparaissent comme très prescriptives et globalisantes et s'apparentent autant à un processus d'unification (qui relèverait alors plus de la procédure du règlement communautaire) qu'à un processus d'harmonisation et de rapprochement tel que le veut la procédure des directives.

4.2.4. Comme l'ont souligné la plupart des auditions, les propositions de la Commission se heurtent à différentes difficultés:

- a) de transposition dans les différents États membres;
- b) de compatibilité avec:
 - la souplesse nécessitée par la segmentation, la complexité et l'évolution de la demande, par la réactivité et l'adaptation indispensables d'offres ferroviaires diversifiées, par les doubles exigences commerciales et de service public incombant aux entreprises ferroviaires, par le nécessaire développement de la coopération et du partenariat à l'échelle européenne;
 - l'autonomie de gestion, la responsabilisation des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructures;
 - les différences structurelles entre les réseaux ferroviaires, en fonction de leur état et leurs capacités de développement, leurs situations géo-fonctionnelles (pays périphériques, strictement continentaux, de transit);
 - les champs, contenus, autorités déterminant les différentes politiques nationales de transport.

4.2.5. Des problèmes particuliers tiennent au système de tarification proposé par la Commission. L'amélioration du seul marché ferroviaire par la tarification des infrastructures au coût marginal d'utilisation n'entraîne pas à elle seule, ni une optimisation de l'ensemble du marché des transports, ni une optimisation des autres marchés. Cela d'autant plus que les propositions de la Commission ne visent qu'une partie des infrastructures, celle des «grandes lignes de services ferroviaires nationaux et internationaux». Or l'ensemble des infrastructures ferroviaires forme système, de même que l'ensemble des modes de transport forme système.

Pour autant, les imperfections du système proposé ne doivent pas constituer un prétexte à l'immobilisme et paralyser la recherche d'une meilleure allocation des infrastructures ferroviaires comme des infrastructures routières, portuaires, fluviales, voire aériennes.

4.2.6. D'autres difficultés, plus pratiques, sont à signaler qui

rendent le système proposé par la Commission très difficile à appliquer dans l'ensemble des États membres:

- la tarification au coût marginal d'usage est un instrument de court terme, qui a du mal à intégrer au coût d'usage les coûts liés au développement des infrastructures, et à prendre en compte les investissements et leur financement;
- le transport ferroviaire a des coûts fixes élevés et un coût variable qui croît relativement faiblement avec l'usage des installations fixes. Les coûts marginaux d'utilisation des infrastructures ferroviaires sont donc relativement faibles et d'autant plus faibles que le stock d'infrastructures est conséquent. Le partage entre coûts fixes et coûts d'usage des infrastructures est donc très différent selon les modes et crée d'importantes distorsions de concurrence.

4.2.7. Les auditions ont révélé, notamment de la part des entreprises ferroviaires et des syndicats de salariés, certaines inquiétudes quant aux effets des nouvelles propositions de la Commission:

- un risque «d'écrémage» des meilleures relations aux bénéfices des nouveaux candidats autorisés;
- une «concurrence faussée» entre les impératifs de service d'intérêt général et les impératifs commerciaux;
- un risque de «rétrécissement» du rôle et des fonctions des réseaux au seul tractionnariat, au moment même où les fonctions d'organisateur de transport prennent de plus en plus d'importance;
- une crainte d'«effet mécanique» faisant de la «séparation comptable» entre activités voyageurs, grandes lignes et banlieue, d'une part et activités fret d'autre part, les prémices d'une «séparation organique» entre les deux activités.

5. Conclusions

5.1. Le Comité économique et social s'appuyant notamment sur les précédents avis qu'il a rendus, les auditions qu'il a réalisées, les contributions dont il a bénéficié, est d'avis:

- qu'il est nécessaire et urgent de moderniser, de dynamiser et d'harmoniser les activités et la gestion des réseaux ferroviaires dans le sens notamment:
 - d'une meilleure allocation et utilisation des infrastructures existantes et de celles indispensables à la constitution de véritables réseaux transeuropéens;
 - d'une amélioration de leur position sur le marché et de leur situation commerciale et financière;
 - d'une plus large coopération entre entreprises ferroviaires et entre celles-ci et les autres opérateurs de transports (fluvial, routier, aérien et maritime);
 - d'une plus grande souplesse et transparence et d'un meilleur service aux usagers et chargeurs;
 - d'un développement plus durable des systèmes de transport par l'internalisation des coûts externes par les différents modes et par la consolidation et le développement du transport combiné;
 - d'une plus grande harmonisation des conditions de concurrence entre les modes notamment en ce qui concerne les conditions sociales de travail et de sécurité;
- que la Commission devrait à la fois:
 - présenter un bilan prévisionnel et échelonné des résultats économiques, commerciaux, financiers et sociaux attendus des nouvelles directives;
 - mieux définir un certain nombre de concepts, de fonctions, de structures, de responsabilités qui sont proposés et mieux définir les interrelations entre les différents acteurs du système ferroviaire;
 - mieux étayer l'ensemble de ses propositions à partir de la situation objective des différents systèmes ferroviaires, des avancées réalisées, des résultats obtenus;
 - simplifier son système de tarification et d'allocation des capacités d'infrastructures, de gestion, régulation, arbitrage du système de définition, d'application de contrôle et sanction en matière de sécurité.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant pour la troisième fois le règlement (CE) n° 850/98 du 30 mars 1998 visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins»

(1999/C 209/08)

Le 28 avril 1999, le Conseil de l'Union européenne, en vertu des articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger M. Eduardo Chagas, rapporteur général, de préparer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Par le règlement (CE) n° 850/98⁽¹⁾, le Conseil a adopté des mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins.

1.2. Après l'adoption et la publication du règlement, il a été constaté que ce texte juridique ne tenait pas compte de certains éléments sur lesquels l'attention de la Commission avait été attirée.

1.3. La proposition de règlement à l'examen modifie sur ces points précis le règlement (CE) n° 850/98.

⁽¹⁾ JO L 125 du 27.4.1998.

2. Observations générales

2.1. Le CES approuve la proposition de règlement à l'examen.

2.2. La proposition de règlement à l'examen vise à combler certaines insuffisances et à prendre en compte certaines évolutions qui n'avaient pas été retenues lors de la rédaction du règlement (CE) n° 850/98.

2.3. Il s'agit d'une adaptation normale qui résulte de la nécessité, s'agissant de mesures techniques, de parvenir au meilleur compromis possible entre la mesure technique idéale et la réalité de l'activité de pêche.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Réforme économique: Rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté»

(1999/C 209/09)

Le 25 février 1999, le Comité économique et social a décidé, aux termes de l'article 23, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la «Réforme économique: Rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté».

La section «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 mai 1999 (rapporteur: M. Vasco Cal, corapporteur: M. J. Simpson).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 77 voix pour et 4 abstentions.

NB: Au cours de l'élaboration de cet avis, l'Observatoire du marché unique a décidé de travailler sur les deux documents de la Commission suivants:

«Évaluation du Plan d'action en faveur du marché unique, juin 1997-septembre 1998»

et

«Les réformes économiques et structurelles dans l'Union européenne (Cardiff II)».

Introduction

Le Comité se félicite d'avoir la possibilité de se prononcer sur l'ensemble des documents présentés concernant le marché intérieur: le rapport d'évaluation du Plan d'action, le rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté (Cardiff I) et le rapport sur les réformes économiques et structurelles dans l'UE (Cardiff II). Comme le Comité l'a toujours préconisé, l'évaluation du programme du marché intérieur devrait se faire sur le plan juridique et économique simultanément et ne pas se limiter à l'indication du degré de transposition des directives.

1. Évaluation du plan d'action en faveur du marché unique, juin 1997-décembre 1998

1.1. Après la réunion du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997, la Commission a publié son Plan d'action en faveur du marché unique (CSE(97) 1). Ce document présentait une série d'actions importantes visant à améliorer de manière significative le fonctionnement du marché unique d'ici au 1^{er} janvier 1999. L'évaluation la plus récente de l'état d'avancement de ce plan (COM(1999) 74 final), préparée à la fin de l'année 1998, s'appuie sur les évaluations précédentes réalisées dans le cadre du tableau d'affichage du marché unique, dont la troisième a été publiée en octobre 1998⁽¹⁾. Chacune d'entre elles a été examinée par le CES. L'avis relatif à la troisième a été adopté le 24 février 1999⁽²⁾.

1.2. Au cours des 18 derniers mois, l'accent a en grande partie été mis, en matière d'évolution du marché unique, sur des questions macroéconomiques majeures telles que la

préparation et le lancement de l'Union monétaire européenne, les efforts des États membres pour respecter les critères de convergence, la mise en place du Pacte pour la croissance et la stabilité et les obligations nationales dans ce cadre.

1.3. Comme l'indique le document sur l'évaluation du plan d'action en faveur du marché unique, dans le même temps, de nombreux autres aspects du marché unique connaissent une évolution régulière.

1.4. L'évaluation porte sur des actions engagées pour chacun des quatre objectifs stratégiques tels que définis dans le Plan d'action:

- rendre la législation plus efficace;
- supprimer les principales distorsions qui affectent le marché;
- éliminer les obstacles sectoriels à l'intégration des marchés;
- et créer un marché unique au service de tous les citoyens.

1.5. Un grand nombre d'actions engagées dans le cadre du Plan d'action sont brièvement passées en revue. Elles reflètent une série d'initiatives législatives et de révisions apportées à certaines politiques ainsi qu'un ensemble d'initiatives particulières liées aux objectifs stratégiques. Le CES, dans des avis antérieurs, a reconnu à la fois la valeur de cette approche et la grande diversité des thèmes examinés. Dans le présent avis, le CES souhaite souligner le travail utile accompli dont il est fait état dans l'évaluation et sélectionner un nombre limité de questions qui feront l'objet d'observations plus étoffées.

1.6. L'examen du Plan d'action par le CES a été facilité par la manière dont l'évaluation de la Commission est présentée. Plus particulièrement, le Comité se félicite de la présentation analytique, à l'annexe II, du degré d'avancement pour chacun des thèmes inventoriés, comportant une appréciation de la Commission elle-même relative à des domaines dans lesquels les progrès ont été décevants.

⁽¹⁾ SEC(1998) 1889.

⁽²⁾ JO C 101 du 12.4.1999.

1.7. Les observations du CES s'articulent en trois parties: premièrement, un constat de certains progrès majeurs accomplis pendant la période d'application du Plan d'action, deuxièmement, un relevé d'un certain nombre de points faibles importants et, troisièmement, des suggestions concernant des questions importantes qui se sont posées dans le cadre du Plan d'action et sur lesquelles le Comité recommande à la Commission de travailler davantage.

Évaluation des résultats

1.8. La Commission, comme elle le dit dans l'introduction du document sur l'évaluation du plan d'action, estime que le plan d'action est une réussite: «dans la plupart — mais non dans la totalité — des cas, le degré d'avancement prévu par le Plan d'action a été atteint». Le CES souhaiterait souscrire à ce point de vue et reconnaît que la discipline inculquée par le plan d'action a été constructive et bénéfique. Toutefois, s'agissant d'une évaluation faite par la Commission de ce qu'elle a elle-même réalisé, le CES admet qu'une évaluation externe aurait peut-être été plus critique.

1.9. Nombre des progrès qu'a permis le plan d'action ne sont nécessairement que des contributions à l'évolution de la politique plutôt que de réels accomplissements. Il n'est par conséquent pas judicieux de tenter d'évaluer l'impact à plus long terme du Plan d'action dès lors que nombre des actions engagées ne sont qu'une partie d'un plus large éventail d'actions dont l'évolution s'inscrit dans une période bien plus longue.

1.10. Malgré des exceptions inhérentes à tout aperçu général, le Comité constate que, dans le cadre du Plan d'action, la Commission a bien avancé dans la réalisation de ses objectifs pour la préparation et la publication de conclusions concernant une législation communautaire nouvelle et modifiée. Les États membres ont, semble-t-il, eux aussi progressé en matière de mise en œuvre de leurs obligations législatives. Des progrès, moins nets toutefois, ont également été enregistrés pour ce qui est de rendre le fonctionnement des règles existantes plus efficace.

1.11. Directives: on peut se féliciter de la réduction des retards dans la transposition des directives dans la législation nationale, attendue depuis longtemps. Les retards subsistants sont néanmoins matière à préoccupation. Le CES est d'accord avec la Commission en ce qui concerne la nécessité de maintenir un système de calendriers et de suivi au-delà du terme de la période couverte par le Plan d'action.

1.12. Marchés publics: la complexité de la question d'une plus grande ouverture du marché dans les domaines des marchés publics est illustrée par deux constats opposés. En effet, la Commission constate que la mise en œuvre des directives sur les marchés publics a connu une évolution particulièrement lente, observation négative qui contraste avec sa publication d'un Livre vert sur le suivi des marchés publics. Le CES est préoccupé par le fait que les politiques et les décisions de la Communauté ne trouvent pas une traduction adéquate dans la législation et l'action de certains États membres.

1.13. D'autres progrès notables ont été accomplis dans le cadre du Plan d'action notamment:

- a) le mécanisme d'intervention pour régler le problème des obstacles importants à la libre circulation des marchandises;
- b) les propositions spécifiques pour simplifier la législation nationale et communautaire ayant une incidence sur le marché unique;
- c) les mécanismes de résolution des problèmes au moyen de la mise en place de centres de contact et de coordination;
- d) le code de conduite relatif à la concurrence fiscale dommageable;
- e) la révision complète des orientations en matière d'aides régionales;
- f) la législation permettant la libéralisation de la fourniture du gaz;
- g) le perfectionnement de la directive sur le temps de travail;
- h) l'instauration du groupe test d'entreprises pour améliorer la qualité de la législation proposée;
- i) les propositions visant à moderniser et à rationaliser l'application de la TVA.

1.14. Toutefois, le mécanisme d'intervention destiné à remédier aux obstacles sérieux à la libre circulation des marchandises est une solution de compromis du Conseil; il reste encore à faire la preuve qu'elle fonctionne dans la pratique.

1.14.1. SLIM n'est à considérer que comme un succès partiel. Une évaluation plus poussée est nécessaire afin de déterminer si SLIM est un instrument efficace de simplification des mesures juridiques. Nombre de propositions de directive n'ont pas été adoptées par le Conseil et rares sont celles qui ont été ratifiées et mises en œuvre. Le CES suggère que la Commission contrôle et révise la méthodologie et vérifie le succès de cette initiative.

1.14.2. Les propositions visant à moderniser et à appliquer des règles uniformes en matière de TVA sont les bienvenues dans la mesure où elles sont susceptibles de faciliter le travail des entreprises. Toutefois, elles ne constitueraient qu'un premier pas dans la direction du système de TVA envisagé, lequel est fondé sur le pays d'origine.

Points faibles

1.15. La Commission reconnaît que dans certains domaines les progrès ont été décevants. Le CES est d'accord avec la Commission et souhaiterait qu'à l'endroit où cela est indiqué, comme dans l'annexe II, celle-ci donne des assurances quant à la poursuite des efforts en vue de remédier à cet état de fait.

1.16. Créneaux dans les aéroports: un point faible que le CES juge particulièrement préoccupant est le fait qu'aucun progrès n'ait été constaté pour ce qui est de la suggestion de nouvelles règles d'attribution des créneaux d'aéroport.

1.17. Pour un certain nombre d'actions proposées, la Commission semble être plus indulgente dans son appréciation des résultats qu'il y aurait lieu de l'être selon le CES. En particulier, le Comité attire l'attention sur les progrès modestes concernant:

- (i) les initiatives relatives à la reconnaissance mutuelle des qualifications;
- (ii) les mesures prévues pour éliminer les problèmes techniques qui retardent la normalisation des produits de construction;
- (iii) l'élimination des distorsions résultant des différences existant en matière de fiscalité indirecte;
- (iv) les propositions relatives à un cadre communautaire en matière de taxation de l'énergie;
- (v) une dixième directive sur le droit des sociétés concernant les fusions transfrontières;
- (vi) des règlements relatifs à un statut européen pour les coopératives, les associations et les sociétés mutuelles;
- (vii) et des mesures visant l'élimination des contrôles frontaliers dont font l'objet les personnes aux frontières intérieures de la Communauté.

1.18. Le plan d'action confirme clairement que beaucoup reste encore à faire dans de nombreux autres domaines clés, en plus des domaines mentionnés ci-dessus. Citons notamment les travaux sur le brevet communautaire, le statut de la société européenne, la réglementation relative aux fusions d'entreprises, la suppression de la double imposition au niveau communautaire, un système définitif de TVA, et la prévention de l'introduction par les États membres de nouveaux obstacles nationaux au marché unique.

Suivi du Plan d'action

1.19. Le Plan d'action, pour la période allant jusqu'à la fin de l'année 1998, s'est avéré une méthode utile pour la définition par la Commission d'objectifs en vue de faire progresser le marché unique. L'établissement d'objectifs a facilité le suivi et l'évaluation de l'efficacité du travail de la Commission et des actions des autres institutions, y compris celles des gouvernements des États membres.

1.20. Le CES est convaincu que la leçon utile tirée du Plan d'action se traduira par l'adoption d'un nouveau mode d'évaluation de l'évolution du marché unique et l'existence d'un plus large éventail de questions interdépendantes illustrant l'évolution de la Communauté.

1.21. Dans un passé récent, la Commission a principalement mis l'accent sur les instruments de la construction du marché unique et les mesures y relatives. À l'avenir, cette approche changera de manière à faire porter l'attention davantage sur le fonctionnement continu, concret et efficace du marché unique. Un suivi de la part de la Commission et un retour d'information concernant de nombreuses questions

continueront à s'imposer. On assiste à une prise de conscience accrue de la nécessité d'un dialogue à double sens entre la Communauté (et ses institutions) et les citoyens et les entrepreneurs, qui sont les acteurs clés.

1.22. Le CES recommande instamment à la Commission d'adopter le concept de processus de réexamen, de suivi, de dialogue et d'analyse périodiques. Grâce à cette périodicité, la Commission peut développer une série d'objectifs stratégiques pour l'évolution future du marché unique et les hypothèses de base qui sous-tendent ce concept.

1.23. La valeur du Plan d'action et des deux rapports connus sous les noms de Cardiff I et Cardiff II réside dans le fait qu'ils constituent une évaluation structurée de l'évolution de toutes les politiques et de toutes les actions de la Communauté dans ce domaine, ce qui permet de répertorier les points forts comme les points faibles. Il est dès lors possible de poursuivre le développement de ces procédures, lesquelles ont été décrites comme un moyen permettant d'atteindre de nouveaux objectifs. Parmi les profits que l'on peut en escompter, citons la possibilité d'affirmer plus clairement une philosophie globale permettant de guider et d'influencer la fixation des objectifs de la Commission.

1.24. Le CES soutiendrait la proposition de M. Monti, membre de la Commission, qui s'est adressé au Conseil européen de février 1999 en ces termes: «Nous n'avons pas besoin d'un autre Plan d'action pour achever le marché unique mais nous devons néanmoins procéder à une définition claire des objectifs, à l'instar de ce que font les entreprises pour orienter leur politique en fonction de leurs investisseurs, des objectifs dont on conviendrait pour une période de trois ans, par exemple, en prévoyant un réexamen à la fin de chaque année pour s'assurer que ceux-ci sont respectés, un suivi et des modifications si nécessaire.»

Cependant, il note que la Commission a présenté un Plan d'action concernant particulièrement le secteur financier et soutient la nécessité d'un traitement spécifique dans ce domaine clé.

1.25. La fixation périodique d'objectifs stratégiques doit se faire en consultation avec les partenaires concernés, dont le CES, et doit être envisagée dans un souci de correspondance directe avec les besoins des citoyens, des entreprises, et en termes de développement social et économique. À partir de cela, il conviendrait de concevoir une série d'objectifs opérationnels plus fonctionnelle qui servira à établir des indicateurs de performance permettant un suivi ultérieur de l'état d'avancement et l'identification des risques, des échecs ou d'une coopération inappropriée.

1.26. À partir de la fixation d'objectifs et du dialogue avec les partenaires concernés, un cycle d'objectifs stratégiques de trois ans serait instauré. Ces derniers seraient utilisés pour définir les implications à plus brève échéance, qui feraient partie de l'ordre du jour, et les indicateurs de performance pour l'élaboration d'autres rapports annuels du type «Cardiff» ainsi que le tableau d'affichage semestriel.

1.27. Afin que la Commission engage une action appropriée sur la base des conclusions tirées de ces rapports, le CES approuve la suggestion de M. Monti, membre de la Commission, selon laquelle le premier Conseil «marché

intérieur» de chaque année devrait procéder à un examen de la situation et à une identification des priorités immédiates pour l'action à entreprendre.

1.28. Le CES attend avec intérêt la déclaration de la Commission prévue, dans le cadre de la préparation du Conseil «marché intérieur» de juin 1999, dont il espère une annonce des objectifs de la politique du marché unique pour les trois années à venir.

2. Les marchés communautaires des produits et des capitaux (Cardiff I) (COM(1999) 10 final) et réforme économique et réformes structurelles dans l'UE (Cardiff II) (COM(1999) 61 final)

2.1. Introduction

2.1.1. Le Conseil européen de Cardiff, réuni les 15 et 16 juin 1998, a estimé (paragraphe 11 des conclusions de la présidence — traduction non officielle) que la politique économique devait viser essentiellement la promotion de la croissance et de l'emploi et la stabilité macroéconomique ainsi que le bon fonctionnement des marchés du travail, des produits (des biens et des services) et des capitaux. Le Conseil s'est félicité de la décision d'instituer une procédure selon laquelle les États membres et la Commission élaboreraient des rapports annuels succincts exposant, dans leurs domaines de compétence respectifs, l'état des marchés et des capitaux, rapports qui permettraient de compléter les informations figurant déjà dans les plans nationaux pour l'emploi. Le Conseil a également accueilli favorablement la proposition de la Commission de rédiger, sur la base de ces documents, un rapport sur les questions et les politiques structurelles, qui sera examiné par le Conseil Ecofin et d'autres instances au sein du Conseil.

2.1.2. Il est significatif que ces conclusions aient été incluses dans le chapitre relatif aux orientations générales pour les politiques économiques (article 99, paragraphe 2 du Traité, ancien article 103), cela allant dans le sens de l'élargissement de la portée que ces orientations ont eue jusqu'ici. Le Conseil européen a également souligné la contribution des réformes structurelles et économiques à la lutte contre le chômage.

2.1.3. Le 20 janvier 1999, la Commission a publié un premier rapport en réponse aux conclusions du Conseil européen de Cardiff, document intitulé Cardiff I, et le 17 février 1999, elle a publié un deuxième rapport, intitulé Cardiff II. Le 30 mars, la Commission a approuvé sa recommandation sur les orientations générales pour les politiques économiques (COM(1999) 143 final), qui incluent, pour la première fois, des orientations par État membre, non seulement dans le domaine budgétaire mais également en ce qui concerne les marchés des produits et des services et les marchés du travail.

2.1.4. Dans le rapport Cardiff I, la Commission a analysé la situation du marché intérieur et proposé 16 priorités concernant le cadre réglementaire du marché unique. L'objectif annoncé de ces mesures est l'amélioration de l'efficacité de l'économie européenne pour assouplir les marchés et améliorer leur fonctionnement. Comme le dit la Commission (page 4 de l'introduction — traduction non officielle), «le but n'est pas de démanteler les réglementations nationales mais bien d'améliorer l'efficacité économique de ces environnements réglementaires».

2.1.5. Dans le rapport Cardiff II, la Commission résume certains des aspects traités dans le premier rapport, concernant les marchés de produits (biens et services) et les marchés financiers, et développe en particulier la partie relative aux marchés du travail (sur la base des rapports nationaux des États membres établis dans le cadre du processus de Luxembourg) et aux finances publiques, notamment les dépenses en matière de sécurité sociale et la fiscalité.

2.1.6. Tous ces aspects sont intégrés à la recommandation de la Commission sur les lignes directrices en matière de politique économique (article 103 du Traité), ce qui permet de traiter en même temps plusieurs questions étroitement liées. C'est là un progrès important dans la coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne⁽¹⁾.

2.2. Observations générales

2.2.1. La question du lien entre l'amélioration de la situation économique, du renforcement de la cohésion économique et sociale et de l'emploi dans l'Union européenne en liaison et les mesures prises dans le cadre de l'instauration du marché intérieur ne semble pas suffisamment développée ni tranchée dans ces rapports. Les indicateurs d'intégration économique actuellement analysés se limitent aux échanges de biens intracommunautaires, au commerce de services transfrontaliers, aux mouvements des capitaux et à l'investissement direct étranger ainsi qu'à la libre circulation des travailleurs. Dans de nombreux cas, les effets du processus de mondialisation des relations économiques et, en particulier, financières peuvent expliquer les mouvements de restructuration des secteurs et des entreprises cités à titre d'exemple des effets du marché intérieur.

2.2.2. La compétitivité de l'économie européenne semble avoir bénéficié de l'approfondissement du marché intérieur avec une augmentation significative de l'investissement direct étranger parmi les pays européens. Les échanges intracommunautaires ont également progressé mais à un rythme plus faible entre 1995 et 1997 qu'au cours de la période 1993 et 1995.

2.2.3. Il est également quelque peu exagéré de mettre en avant la convergence des prix et la baisse des prix, dans le rapport Cardiff I, comme preuve des résultats déjà atteints dans le cadre du marché unique ou illustration des retards subsistant encore dans le processus d'intégration de certains secteurs. En effet, comme on peut le constater dans le deuxième rapport, lorsque l'on compare la situation de l'UE en la matière avec celle qui prévaut aux États-Unis, les prix à la consommation sont plus élevés dans l'UE qu'aux États-Unis mais cet écart est dû en majeure partie davantage à des «disparités en matière de fiscalité indirecte» qu'à une moindre efficacité du réseau de distribution de gros et de détail, ou encore à des marges prix/coûts supérieures dans l'UE.

(1) Voir l'avis du CES sur le rapport économique annuel 1999 — Contribution du CES aux lignes directrices en matière de politique économique 1999.

2.2.3.1. À l'intérieur de l'UE également, les différences de prix reflètent les différences entre les niveaux de vie par habitant et les taux d'imposition indirecte. L'argument selon lequel la dispersion des prix en matière de services est deux fois plus importante que dans le domaine des marchandises semble ne pas tenir compte du fait que le poids de la rémunération du travail est, en général, plus grand dans le secteur des services et que la dispersion des salaires et de la productivité, variant de 1 à 5 d'un État membre à l'autre, est bien plus importante que celle des prix indiquée par la Commission. Malgré l'importance de ce thème, il n'est pas traité dans les rapports de la Commission.

2.2.4. La question des distorsions de concurrence résultant des aides d'État n'est pas assez développée dans ces rapports, bien que la Commission publie tout les deux ans des statistiques relatives aux aides d'État et qu'elle fasse souvent valoir que leurs montants sont très élevés. En effet, si on laisse de côté le secteur agricole, le montant annuel (moyenne 1995-1997) des aides d'État dépasse le budget total de l'Union européenne: près de 95 000 millions d'euros, soit 1,2 % du PIB communautaire. La suggestion concrète et positive que la Commission fait dans ce domaine est, outre sa propre «vigilance», l'établissement par les États membres d'un calendrier pour la réduction du budget qu'ils consacrent aux aides, ainsi que la modification de leur structure actuelle, qui fait apparaître un poids considérable des aides ad hoc et sectorielles. Dans la recommandation, la Commission inclut pour la majorité des États membres des orientations concrètes et précises pour la réduction des aides d'État.

2.2.5. La question des obligations de service universel a posé quelques problèmes parmi les plus délicats dans le processus de libéralisation des marchés organisés en réseau. Outre la séparation des activités de réglementation et des activités concurrentielles, qui est déjà en cours dans tous les pays, on ne trouve pas trace dans les rapports de la Commission d'autres propositions pour remédier à certains des problèmes relevés qui se posent, avec plus ou moins d'acuité selon les États membres: perte d'emplois, disponibilité des services à des prix «abordables» et avec un niveau de qualité garanti, définition des obligations de service universel, leur financement et la sélection des entreprises qui seront chargées de les exécuter. La Commission reconnaît que le «processus de libéralisation sera mieux accepté si ces effets positifs en termes de prix, de choix offerts, de qualité et d'universalité des services sont clairement identifiés ... et si ces avantages sont répercutés davantage et sans retard sur les entreprises et les consommateurs» (page 16 du document Cardiff II). Le Comité est d'accord avec ces observations mais attire l'attention sur la nécessité de respecter le principe de subsidiarité dans ce domaine.

Par ailleurs, le Comité estime qu'une libéralisation n'est acceptable que si l'on tient dûment compte, en plus des aspects mentionnés par la Commission, de la situation des travailleurs qui peuvent être négativement affectés par ce processus.

2.2.6. La libre circulation des travailleurs, qui devrait constituer l'un des quatre piliers du marché intérieur, est le domaine dans lequel l'on constate les retards les plus importants, tant en matière de réglementation que dans la réalité économique

et sociale. Comme le reconnaît la Commission, bien qu'en progression, les flux de main d'œuvre transfrontaliers sont limités, mais ils pourraient connaître un nouvel élan avec l'introduction de l'euro. Toutefois, aucune des 16 propositions présentées dans le rapport Cardiff I, pas plus que la partie relative aux marchés du travail du rapport Cardiff II et les orientations générales de politique économique n'abordent cette question.

2.2.7. La survie des petites et moyennes entreprises dans un environnement plus compétitif et ouvert est une question clé pour le niveau de l'emploi dans l'Union européenne. Même si des emplois sont créés au niveau de ce type d'entreprises, c'est également parmi celles-ci que l'on enregistre un taux de fermeture important (moins de la moitié des PME créées réussissent à survivre plus de cinq ans) et des pertes d'emplois considérables. Plusieurs initiatives et rapports se sont succédé au niveau communautaire et des mesures ont été prises à celui des États membres, mais les rapports n'établissent aucune corrélation entre ces mesures et l'impact sur l'évolution de l'emploi dans le secteur. Les entreprises européennes connaissent un accroissement inférieur à celui des entreprises nord-américaines, et n'atteignent pas les dimensions qui leur permettraient d'influencer de façon significative la concurrence internationale, surtout dans les secteurs les plus innovants. Le problème de l'accroissement de la taille des PME doit être résolu au sein du marché unique grâce à l'amélioration du cadre législatif, et en particulier des aspects fiscaux et relatifs à l'emploi, ainsi qu'à travers l'amélioration de l'efficacité des marchés financiers. Afin de favoriser la croissance, le système fiscal en particulier doit faciliter le financement des entreprises à capital propre, et prévoir une imposition plus favorable des plus-values. L'amélioration des marchés financiers doit prévoir la présence renforcée d'intermédiaires financiers de dimensions appropriées, une tendance à l'accroissement du système fiscal et l'élimination de la fragmentation monétaire et législative des marchés. Les PME de l'Union européenne souffrent toujours d'un manque de capitaux propres et d'accès à des systèmes de financement plus favorables, des difficultés d'accès aux programmes de recherche et de développement et aux marchés publics, ainsi que de l'existence d'un cadre réglementaire et d'une concurrence qui ne tiennent pas compte de leurs conditions spécifiques. Pour l'essentiel, les mesures de soutien aux PME ont été laissées à la discrétion des États membres.

2.2.8. Les systèmes fiscaux ont «un impact important sur la croissance et l'emploi» et doivent trouver «un juste équilibre entre l'efficacité économique et la cohésion sociale» (paragraphe 4.2 de Cardiff II). La Commission dit, d'une part, qu'un certain degré de concurrence entre les systèmes fiscaux est souhaitable et, d'autre part, qu'une concurrence fiscale dommageable est préoccupante, sans définir ni l'une ni l'autre. La Commission estime qu'il est nécessaire d'harmoniser la fiscalité indirecte et de légiférer pour ce qui est du lieu de taxation pour la TVA, mais ne propose toujours rien quant à la manière d'assurer les compensations budgétaires correspondantes pour les États membres qui seront négativement affectés par l'introduction du système de TVA définitif.

2.2.9. Concernant l'imposition des bénéficiaires des sociétés et des revenus de l'épargne, la Commission estime qu'«un certain degré de coordination est important et souhaitable». Une proposition sur les revenus de l'épargne a déjà été présentée et a fait l'objet d'un avis du CES. Cependant, pour ce qui est de l'imposition des sociétés, la Commission reconnaît que ce qui caractérise le mieux la situation est l'existence d'un large éventail d'exonérations et de déductions qui affectent directement les bases de taxation et que, par conséquent, les différences entre les États membres en termes d'imposition effective des revenus des sociétés sont plus grandes qu'entre les taux officiels. L'étude annoncée par la Commission sur les différences dans la fiscalité des entreprises et les questions politiques qui en découlent devrait être présentée dans les plus brefs délais.

2.2.10. La charge fiscale dans l'Union européenne en 1998 était de 43 % du produit intérieur brut, contre 32 % aux États-Unis et 29 % au Japon (voir tableau 4.2 du rapport de Cardiff II). Toutefois, cette donnée globale estompe des différences importantes dans sa composition. Concernant les PIB respectifs, les contributions à la sécurité sociale sont plus élevées dans l'UE car une grande partie des dépenses sociales et liées à la santé sont à la charge du privé aux États-Unis (voir paragraphe 2.2.13 ci-dessous), les impôts directs sont plus bas dans l'UE qu'aux États-Unis tandis que les impôts indirects sont plus élevés que dans ce pays et au Japon (14 % au lieu de 7 ou 8 % du PIB).

2.2.11. À propos de l'évolution de la charge fiscale au cours des dernières années, la Commission reconnaît également, comme moyenne communautaire, la charge importante et croissante de la fiscalité sur le travail, la stabilisation des taxes sur la consommation et une diminution des impôts sur les revenus du capital⁽¹⁾. Elle admet en particulier (page 24 de Cardiff I) qu'«avec la disparition du risque de change, les disparités dans le traitement fiscal du capital et des transactions financières apparaîtront de plus en plus comme une distorsion de l'affectation des ressources», mais comme pour d'autres questions, il conviendrait d'approfondir les débats sur les sources de substitution, de manière à compenser les éventuelles pertes de recettes fiscales tirées de l'impôt sur le travail et, notamment, le travail moins qualifié, ou sur la manière d'accroître l'efficacité des systèmes de sécurité sociale.

2.2.12. Quoi qu'il en soit, l'analyse des systèmes fiscaux ne peut se limiter aux modalités de réduction des recettes fiscales, et doit également aborder l'aspect des dépenses, comme le reconnaît la Commission, en affirmant notamment que (voir chapitre 4 de Cardiff II) «les coupes budgétaires ont affecté de manière disproportionnée les investissements publics», sans toutefois tirer de ce constat les conclusions qui s'imposent, notamment pour la politique économique des États membres qui ont besoin de rattraper leur retard économique.

2.2.13. En ce qui a trait à la protection sociale, la Commission fait également référence aux réformes en cours et aux nombreuses mesures prises pour contenir les dépenses y afférentes, ainsi qu'aux modifications apportées au système de financement de celle-ci dans certains pays. Les dépenses publiques liées à la protection sociale dans l'Union européenne sont jugées élevées en termes de PIB, mais varient considérablement d'un État membre à l'autre. Les pays de la cohésion, avec le Royaume-Uni, sont ceux qui présentent les montants les moins élevés. Toutefois, comme il est admis dans le rapport lui-même, si l'on considère les dépenses publiques et privées dans leur ensemble, les différences constatées avec la situation prévalant aux États-Unis sont bien moins importantes. Une des orientations suivies par les réformes des régimes de sécurité sociale en Europe est d'encourager l'augmentation de la part des retraites autofinancées, sans compromettre la solidarité qui caractérise le système actuel, ce qui permettra une responsabilisation accrue de l'individu à l'avenir.

2.2.14. Outre la maîtrise des coûts, notamment en matière de retraites, la Commission estime que l'on a progressé dans le contrôle des dépenses (publiques) relatives aux soins de santé, bien qu'il soit difficile de comprendre comment il sera possible avec cette évolution de maintenir les principes d'universalité, d'égalité d'accès et de qualité des services. Il est à déplorer que dans ces deux rapports, qui renvoient à tant d'autres documents de la Commission, ne soient pas fournies des statistiques significatives montrant le rapport entre les transferts des systèmes de sécurité sociale et la situation des revenus dans les États membres (le premier rapport sur la cohésion constatait que sans les transferts le nombre de familles européennes vivant en dessous du seuil de pauvreté représenterait presque 40 % au lieu de 18 % actuellement).

2.2.14.1. Le niveau de vie relativement élevé dans l'Union européenne, la dynamique de sa croissance économique et la dimension de son marché intérieur doivent beaucoup à ces systèmes de protection sociale et il est regrettable que cette analyse ne soit pas abordée dans ces rapports, pour pouvoir tirer toutes les conclusions des réformes en cours⁽²⁾. Si la Commission ne présente pas une analyse plus équilibrée et complète de toutes les conséquences de ces réformes et si elle ne présente pas de propositions allant au-delà du simple contrôle des coûts et de la réduction des dépenses, le processus de réforme des systèmes de sécurité sociale continuera à se heurter à des difficultés sur le plan politique et social.

2.2.15. De même, en ce qui concerne les marchés du travail, la Commission reconnaît (paragraphe 3.3 de Cardiff II) que le problème est de «trouver le bon équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi», de promouvoir des «accords entre les partenaires sociaux ... pour éviter que les réductions de coûts non salariaux soient compensées, comme cela a été si souvent le cas dans le passé, par des augmentations de bénéfices ou de salaires directs», de promouvoir «les conventions collectives» qui sont considérées de plus en plus comme «un instrument

(1) L'évolution peut toutefois différer d'un État membre à l'autre.

(2) Voir spécifiquement l'avis du CES sur le thème «Pauvreté en Europe» — JO C 284 du 14.9.1998.

utile pour concilier les différents intérêts en jeu dans l'entreprise», la «négociation collective bien qu'étant en pleine réorganisation», offrant «d'innombrables possibilités». Le Comité déplore que la Commission n'ait pas approfondi cette analyse.

2.2.16. Les liens entre l'emploi et le chômage, d'une part, et le marché intérieur et les réformes économiques et structurelles, d'autre part, ne sont pas analysés dans ces rapports, ce qui est d'autant plus déplorable que la Commission elle-même avait marqué son accord sur le rapport Cecchini qui prévoyait la création de cinq millions d'emplois avec l'entrée en vigueur du marché intérieur. L'année de l'instauration de celui-ci a «coïncidé» avec une grave récession économique dans l'Union européenne et a connu une augmentation du chômage qui, depuis lors, n'a pour ainsi dire pas baissé. La Commission se limite dans le rapport Cardiff II (paragraphe 3.3), dans la partie relative au marché du travail, à évoquer le processus de Luxembourg et les plans nationaux pour l'emploi et à rappeler les lignes directrices définies en matière d'emploi «en invitant les partenaires sociaux à engager des négociations à tous les niveaux appropriés, en vue de moderniser l'organisation du travail, notamment au moyen de dispositifs flexibles, l'objectif étant d'accroître la productivité et la compétitivité des entreprises». Au passage, la Commission critique la réduction de la durée de travail hebdomadaire, à laquelle il a été procédé dans plusieurs États membres, considérant que si celle-ci n'a pas fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux «elle a toutes les chances d'être contreproductive», ainsi que la législation en matière de protection de l'emploi, tout en reconnaissant néanmoins qu'il ne faut pas imputer le chômage élevé que connaît l'Europe à une LPE stricte.

2.2.17. Préoccupante également est l'absence de référence aux politiques régionales et de cohésion, malgré le fait que la Commission (fin du paragraphe 3.1 de Cardiff II) en souligne l'importance. Nombre des débats qui ont eu lieu avant et pendant l'instauration du marché intérieur, ainsi qu'à l'occasion de l'introduction de l'euro, étaient centrés sur les effets au niveau régional des décisions y relatives et sur la nécessité de trouver les moyens de faire face aux chocs asymétriques. Les deux pactes Delors sur les perspectives financières de l'Union ont été en grande partie justifiés par ces raisons. Certaines des études commandées, mentionnées au paragraphe 1 de ce chapitre du projet d'avis, traitaient de la dimension régionale et de la cohésion économique et sociale. Dans ces rapports, qui abordent les réformes économiques et structurelles, ne sont évoquées ni ces questions ni la contribution des Fonds structurels et du Fonds de cohésion aux mesures relatives à l'instauration du marché intérieur, pas plus que l'aggravation ou l'atténuation des déséquilibres régionaux par l'instauration de ce marché et l'introduction de l'euro.

2.2.18. L'entrée en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et la création de l'euro vont accélérer considérablement le processus du marché unique. Déjà, sur les marchés financiers, tous les bons du trésor et toutes les bourses d'actions de l'espace euro ont une cotation en euros. Les restructurations des entreprises ainsi que les fusions et les acquisitions ont trouvé un nouvel élan et atteignent des

valeurs considérables. Les plus grandes entreprises sont mieux préparées et disposent de plus de ressources pour faire face à cette nouvelle situation et nombre des obstacles existants rendent difficile l'expansion des petites et moyennes entreprises en dehors de leur région. Tout cela porte à conclure que les efforts accomplis pour la consolidation du marché unique doivent s'intensifier dans les prochaines années et se transformer en un instrument de réforme économique. La coordination des mesures est nécessaire pour éviter des distorsions dans le marché unique.

3. Observations finales

3.1. La Commission estime qu'un nouveau Plan d'action ne s'impose pas, étant donné que l'on est parvenu à une nouvelle étape de la consolidation du marché unique. À présent, la question centrale n'est pas tant d'adopter de nouvelles règles que de garantir l'application des règles existantes, au bénéfice des entreprises et des citoyens, et de faire en sorte que les objectifs ultimes de ce processus, à savoir l'approfondissement de l'intégration économique, l'amélioration de la compétitivité globale et la création d'emplois, soient compris et soutenus.

3.2. Pour accompagner cette phase, la Commission considère que les instruments dont elle dispose sont suffisants, se référant au groupe d'évaluation bisannuel, au processus de Cardiff, à l'information en retour des citoyens et des entreprises (le dialogue) et à l'amélioration de la collecte des données statistiques pertinentes (voir la partie sur le suivi dans les conclusions du rapport de Cardiff I).

3.3. La Commission fait référence à juste titre à la menace constante que représentent pour l'intégration du marché unique les réglementations nationales, dont la quantité, la portée et la complexité sont de loin supérieures à celles de la législation européenne.

Le Comité approuve dès lors l'invitation lancée aux États membres concernant la définition de «mécanismes permettant d'apprécier l'impact des réglementations nationales sur le marché unique». Les États membres devraient s'engager à procéder régulièrement à une analyse d'impact avant d'élaborer une nouvelle réglementation, également en ce qui concerne les effets probables de cette réglementation sur le marché unique (cf. la proposition 4 du rapport Cardiff I).

3.4. Pour le Conseil «marché intérieur» de juin, la Commission entend présenter un document qui fixera les objectifs de la politique du marché unique pour les trois prochaines années, regroupés par domaines, tels que l'amélioration de l'efficacité et l'intégration des marchés, les réactions aux changements technologiques, les besoins des citoyens et le défi de la mondialisation. À l'avenir, la Commission veut faire en sorte que les politiques des autres secteurs, comme les marchés publics, les services financiers et la fiscalité, suivent des approches cohérentes avec les objectifs du marché unique.

3.5. Le Comité économique et social a quant à lui créé, avec l'appui de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, l'Observatoire du marché unique, dont l'objectif fondamental est de rendre possible un suivi permanent du

processus de mise en œuvre du marché unique. Les potentialités de cet observatoire commencent à présent à être exploitées et le CES, avec l'appui de la Commission, devrait étudier les

moyens d'intégrer le travail réalisé par celui-ci dans le processus plus global d'accompagnement que la Commission est en train de développer.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Services financiers: élaborer un cadre d'action"»

(1999/C 209/10)

Au cours de sa session plénière, séance du 28 janvier 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la communication de la Commission susmentionnée et de créer un sous-comité chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, conformément aux dispositions des articles 11, paragraphe 4, et 19, paragraphe 1, du Règlement intérieur.

Le sous-comité a élaboré son projet d'avis le 20 avril 1999 (rapporteur: M. Burani).

Au cours de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le 28 octobre 1998, la Commission a adressé au Conseil et au Parlement européen une Communication (COM(1998) 625 final) qui donne une vue d'ensemble de la situation actuelle des marchés financiers européens et propose un plan d'actions futures tendant à rendre les marchés plus intégrés sur le plan européen et international, plus robustes, mieux contrôlés et transparents. Le Comité économique et social — auquel la Communication n'a pas été adressée — prend acte de ce document et souhaite apporter par le présent avis une collaboration, bien qu'il n'y ait pas été invité, dont il espère qu'elle pourra contribuer à susciter l'une ou l'autre réflexion utile.

1.2. Les commentaires ci-après sont volontairement limités aux aspects essentiels du document de la Commission; entrer dans les détails nécessiterait un investissement en temps et en ressources qui ne se justifierait probablement pas, étant donné que l'on se trouve pour l'instant dans la phase préliminaire d'élaboration des stratégies. Mais c'est précisément pour cette raison qu'il est important de clarifier les concepts de base qui sous-tendent les stratégies en question.

1.3. Le Comité félicite la Commission d'avoir rédigé un document extrêmement clair, qui est parvenu à bien amalgamer l'apport des milieux professionnels avec celui des autorités

nationales, des utilisateurs, des consommateurs; il ne peut donc que souscrire, dans les grandes lignes, aux objectifs et aux options à retenir pour l'avenir.

1.4. Les objectifs poursuivis par la Commission sont résumés en 6 points dans l'introduction de sa Communication. L'accent est mis sur les structures législatives, les dernières entraves réglementaires et fiscales, l'intégration des marchés et des infrastructures et la coordination des contrôles. Le Comité souhaiterait rappeler qu'il existe en toile de fond une autre exigence fondamentale: celle de créer un secteur financier européen fort, qui soit en mesure de créer de l'emploi, d'offrir des produits et des services compétitifs et transparents et, enfin, d'attirer des investissements de capitaux de l'étranger.

1.5. Ces observations — formulées par la Commission elle-même, mais en référence aux seules règles prudentielles⁽¹⁾ — devraient valoir également lorsque l'on examine chacune des initiatives: la nécessité de renforcer la compétitivité de l'Europe vis-à-vis du reste du monde devrait devenir une sorte de benchmarking, ce qui ne veut pas nécessairement dire — comme on le verra de façon plus approfondie plus loin dans le présent document — que les règles du jeu doivent devenir moins sévères: ce sera peut-être — dans certains cas — le contraire.

⁽¹⁾ Voir Communication, point 6.

2. Alléger et rendre plus efficace la réglementation

2.1. En matière de législation prudentielle⁽¹⁾, la Commission adopte une position fortement critique — que le Comité partage — vis-à-vis des procédures législatives: elles sont trop lentes, inutilement détaillées et ouvertes aux tentations de chacun d'ajouter «quelque chose à soi». Les exemples cités par la Commission sont éloquentes: une directive qui arrive avec 30 mois de retard par rapport aux initiatives américaines, une autre, initialement de 26 pages qui compte 79 pages à la fin du processus. Ils illustrent le fait que les législateurs ne perçoivent pas la nécessité d'adopter des mesures respectueuses des délais afin d'adapter le marché aux évolutions du contexte international. Les normes prudentielles constituent une matière extrêmement technique et spécialisée: dans des cas d'urgence justifiée, il ne devrait pas être impossible pour la Commission de recourir à des procédures plus rapides, comme celles de la comitologie. L'alignement sur les règles de la Banque des règlements internationaux (BRI) et le consentement des autorités nationales de contrôle devraient constituer une garantie suffisante pour une intégration directe et rapide des règles du Comité de Bâle dans la législation européenne. D'autant que la réglementation du Comité de Bâle offre d'ores et déjà la possibilité en matière de risque de marché, et très prochainement pour les risques de crédit, d'utiliser soit la méthode standard, soit des modèles internes validés par les autorités nationales. Le problème de l'application de ses règlements à l'ensemble des établissements de crédit, quelle que soit leur taille, qui se posait et qui justifiait une approche communautaire spécifique à l'ensemble des établissements de crédit, est donc résolu.

2.2. Dans le contexte élargi de la législation sur les fournisseurs de services financiers et sur les produits, la Commission propose une approche différente de celle retenue par le passé: la réglementation ne devrait porter que sur les exigences fondamentales et laisser de côté les aspects quantitatifs et qualitatifs. Ces derniers pourraient être traités, si besoin en est, à l'aide de procédures accélérées et souples comme des communications, des recommandations ou des décisions de la Commission, avec pour ces dernières — mais uniquement pour celles-ci — l'adoption des dispositions appropriées en matière de comitologie.

2.3. Si le Comité est en principe d'accord avec cette approche, il ne peut toutefois s'empêcher de faire part d'une certaine perplexité. Plus une réglementation est souple, plus elle se prête à des interprétations dans les différents pays en fonction du contexte et de ses habitudes propres — et c'est certainement un aspect positif. L'aspect négatif est que plus grande est la marge d'interprétation, plus grand est le risque de voir apparaître des réglementations divergentes: on court ainsi le risque de placer de nouveaux obstacles sur la voie de l'intégration des marchés et de maintenir voire même de renforcer certaines disparités des conditions de concurrence.

2.4. En fin de compte, si le Comité souscrit à l'approche retenue par la Commission, il recommande toutefois d'évaluer chaque initiative tendant à alléger la législation à la lumière de ses conséquences pratiques: il conviendra en tout état de cause

de faire preuve d'une extrême prudence de manière à ce que la liberté d'action laissée aux États membres et aux différents opérateurs ne soit pas mise à profit pour modifier les règles de concurrence ou faire obstacle à l'intégration.

3. Valoriser les règles existantes⁽²⁾

3.1. La Commission fait observer que les règles existantes pourraient montrer toute leur efficacité si les États membres donnaient une interprétation plus claire et plus uniforme de la législation communautaire en la transposant plus rapidement dans la législation nationale. De plus, les autorités de surveillance pourraient convenir entre elles de solutions non législatives fondées sur l'autorégulation pour une meilleure compréhension des concepts opérationnels. Les éventuelles divergences pourraient être éliminées à l'aide de communications interprétatives de la Commission.

3.2. Le Comité ne peut que souscrire aux observations et aux suggestions de la Commission; il observe toutefois que si plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la seconde directive et des autres réglementations fondamentales pour le système, il est encore nécessaire d'harmoniser, de clarifier et d'interpréter, c'est qu'il reste encore beaucoup à faire sur la voie d'une véritable globalisation du marché européen. On pourra rétorquer, non sans raison, qu'il s'agit de détails et que pour ce qui est des grandes options l'intégration est réalisée: les observations de la Commission signifient cependant que la responsabilité d'une «véritable» harmonisation (dans le sens d'adoption de concepts et d'approches uniformes) relève des États membres et de leurs autorités de contrôle.

3.3. Pour ce qui est des règles de vigilance, le Comité attire l'attention des États membres sur le coût que représente la non-uniformisation de ces règles, lesquelles devraient être harmonisées, à l'échelle européenne, jusque dans les moindres détails⁽³⁾. En effet, le contrôle du pays d'origine n'exclut pas que les autorités du pays d'accueil puissent — ou plus exactement doivent — demander des informations sur l'activité des succursales existantes dans leur pays: les modalités relatives aux déclarations à effectuer sont souvent différentes d'un pays à l'autre, ce qui implique des coûts et des complications administratives non négligeables.

4. L'intégration des marchés de gros est à notre portée⁽⁴⁾

4.1. La Commission introduit le sujet en faisant remarquer que l'introduction de l'euro ne provoquera pas en soi, l'intégration des marchés des capitaux. La fragmentation persistante des marchés est due au maintien des barrières réglementaires, administratives et fiscales, qui est l'une des causes du sous-développement des marchés de certains États membres. Toujours selon la Commission, le coût de cette fragmentation est considérable pour les entreprises qui ne peuvent profiter pleinement de certains mécanismes de financement, comme les émissions d'actions et d'obligations; ce désavantage est

⁽²⁾ Voir Communication, points 11 à 13.

⁽³⁾ Pour citer un exemple, un des plus grands groupes bancaires européens, opérant au niveau mondial, doit se soumettre à 45 contrôles nationaux différents dont chacun avec des modalités et des exigences différentes.

⁽⁴⁾ Voir Communication, points 14 à 20.

⁽¹⁾ Voir Communication, points 6 à 10.

ressenti particulièrement par les jeunes entreprises innovantes, surtout en ce qui concerne le capital-risque.

4.2. L'analyse de la situation est irréfutable, et les solutions proposées sont rationnelles; le Comité souhaite toutefois réagir aux commentaires relatifs au marché américain, qui est présenté comme une sorte de modèle de référence. Le document de la Commission⁽¹⁾ cite pour illustrer le sous-développement du marché européen et des capitaux le chiffre relatif à l'Union, où les titres à risque faible (notation minimale: Aa2) constituent 70 % du marché, contre 30 % aux États-Unis. Si on veut sous-entendre par là que le marché devrait s'ouvrir davantage aux entreprises à plus haut risque, il convient de réfléchir à un certain concept de fond, souvent donné pour acquis.

4.3. La situation européenne (70 % des titres situés dans la tranche Aa2 et plus) fait apparaître que les critères d'admission aux cotations sont tellement rigides qu'ils ne permettent qu'aux entreprises les plus fortes d'accéder au marché. Aussi les mesures suggérées par la Commission⁽²⁾ sont-elles les bienvenues: reconnaissance mutuelle des prospectus, financement des jeunes entreprises innovantes non cotées, principes uniformes de gouvernement d'entreprise, meilleure transparence des comptes, élimination des restrictions à l'investissement, conditions de pleine concurrence pour des produits financiers similaires. Toutes ces mesures devraient faire évoluer le comportement habituel du marché européen vers des structures moins dépendantes vis-à-vis du crédit bancaire et plus ouvertes au risque. Il faut cependant tenir compte du fait que le marché aussi revêt des caractéristiques différentes: en Europe il y a une moindre propension au risque et parfois une certaine réticence à publier des informations détaillées.

4.3.1. Un autre problème à résoudre a trait aux aspects fiscaux: en général, le recours au crédit permet à l'entreprise de déduire les intérêts du montant imposable, alors que l'augmentation de capital comporte des charges additionnelles, surtout en matière de taxation des bénéficiaires. Le mécanisme fiscal devrait donc être aménagé de manière à encourager le recours au marché mobilier comme source de financement.

4.4. En matière de risque, le Comité observe que l'élargissement du marché doit s'accompagner de mesures sévères d'évaluation des titres à admettre, de façon à éviter un abaissement excessif de son niveau qualitatif. Les investisseurs institutionnels connaissent bien les règles du jeu et savent comment utiliser l'information financière: leurs choix sont fondés sur une évaluation professionnelle des risques et des rendements. L'inquiétude porterait plutôt sur les consommateurs: une masse toujours plus importante de petits investisseurs sont en effet poussés vers les investissements en capital à risque à cause des faibles rendements du marché monétaire et des titres d'État. Ils manquent cependant de l'expérience nécessaire pour évoluer dans un milieu qui comporte des risques de par sa nature, et ce d'autant plus à mesure que diminue la notation des valeurs que le marché propose. Il existe, il est vrai, des mécanismes (fonds d'investissement) qui opèrent une diversification du risque, en l'atténuant vis-à-vis du consommateur/investisseur; cependant le risque global ne diminue pas: il est seulement déplacé et redistribué sur l'ensemble du marché.

4.5. Le problème est bien connu et il n'est certes pas nécessaire de le remettre sur le tapis: il s'agit en fin de compte de trouver un équilibre entre les besoins de financement du secteur productif et la protection du marché dans son ensemble. La question de fond en est une autre, et elle recouvre une problématique bien plus vaste, rappelée ici même si elle déborde en partie du sujet traité: il s'agit de la dépendance vis-à-vis du crédit, en tant que moyen de financement des entreprises européennes par rapport aux entreprises américaines. La Commission a fourni des chiffres significatifs⁽³⁾: cette dépendance est de 20 % aux États-Unis, contre un pourcentage en Europe qui varie de 50 % aux Pays-Bas à 80 % en Espagne, avec une moyenne autour des 70 %.

4.6. L'écart entre l'Europe et les États-Unis est trop marqué pour ne pas être significatif. En termes d'efficacité de l'entreprise, un taux élevé de capital propre signifie des coûts inférieurs et une plus grande souplesse opérationnelle, mais en termes de risque pour les investisseurs cela signifie, en général, que les garanties sont plus grandes. Si les raisons de ces différences sont multiples, elles mettent en cause en premier lieu les disparités considérables dans la fiscalité des entreprises; le présent contexte toutefois n'est pas indiqué pour approfondir le sujet. Cependant, à propos des marchés mobiliers, le Comité fait observer qu'il serait inapproprié et dangereux de considérer le marché américain comme une référence ou comme le point d'arrivée. Il faudrait avant tout répondre à la question: combien d'entreprises, parmi celles à la recherche de capital «frais», ont une notation de départ d'au moins Aa2? Le modèle de financement par les marchés, s'il est souhaitable, n'est pas pour autant la panacée. Il conviendrait de souligner que le modèle européen de financement qui a de tout temps privilégié le crédit a permis à long terme le développement du tissu des PME. Les banques européennes ont joué aussi un rôle moteur dans l'essor économique de la zone européenne qu'il convient de rappeler.

5. Les marchés de détail des États membres ne sont pas encore ouverts⁽⁴⁾

5.1. Le document de la Commission brosse un tableau global de la situation du marché de détail des produits et services financiers pour les entreprises et pour les consommateurs et relève que:

- la fourniture transfrontalière s'opère encore essentiellement par voie d'établissement de succursales ou de filiales, tandis que la fourniture directe de services au consommateur reste peu développée;
- les prix n'ont pas encore enregistré de convergence, malgré l'adoption de l'euro; au contraire, ils varient sensiblement d'un marché national à l'autre.

⁽¹⁾ Voir Communication, note 6.

⁽²⁾ Voir Communication, points 17 à 19.

⁽³⁾ Voir Communication, introduction.

⁽⁴⁾ Voir Communication, points 21 à 33.

5.2. Les objectifs à atteindre pour pallier ces inconvénients seraient principalement l'adoption de mesures de nature à accroître la concurrence, en faisant en sorte que les intermédiaires entrent en compétition sur la base d'une autorisation à octroyer par les autorités de leur pays d'origine et, d'autre part, la création d'une protection du consommateur de nature à lui permettre d'opérer des choix en connaissance de cause: informations sur les prix et sur la qualité, protection adéquate et uniforme. Il ne faut cependant pas oublier que, du point de vue des fournisseurs, la diversité des règles visant à protéger le consommateur est considérée comme un obstacle: la règle du «pays de destination» engendre pour eux des incertitudes et des frais. Le Comité considère que — tout en tenant compte des difficultés mentionnées au point 28 de la Communication de la Commission — il s'impose de procéder à un rapprochement de plus en plus poussé des règles visant à protéger les consommateurs et suggère que la Commission inclue les actions appropriées dans les «lignes d'action» indiquées à la suite du point 33.

5.2.1. De même, il est nécessaire d'intervenir dans le domaine de l'assurance: il convient de permettre au consommateur de conclure une assurance, vie ou non-vie, également dans des pays autres que le sien. Les obstacles qui persistent à l'heure actuelle sont en partie justifiés, mais d'autres peuvent être supprimés moyennant l'adoption de mesures appropriées, et pas nécessairement de nature législative.

5.3. Les autres mesures que la Commission propose de mettre en œuvre sont compatibles avec les objectifs, et le Comité y souscrit dans les grandes lignes. Il ne peut néanmoins s'empêcher de formuler quelques commentaires supplémentaires, dans le souci de contribuer à produire une analyse plus claire du problème dans son ensemble.

5.4. En premier lieu, il y a confusion entre «produits financiers», «services bancaires» et «services financiers» (ainsi, dans la version italienne du document, au point 21 on parle de services tandis qu'au point 22 on parle de produits, alors qu'il est question du même sujet). Or, la différence est substantielle: les trois catégories n'ont pas les mêmes caractéristiques et les considérations à leur sujet sont souvent différentes.

5.5. Un «produit financier» est un produit dont l'acheteur acquiert la propriété: fonds d'investissement, actions, obligations; il peut être librement acheté ou vendu sur le marché, et une fois le prix payé, tout rapport contractuel avec le vendeur prend fin. Un «service bancaire», au contraire, ne s'achète pas: sa jouissance est soumise au paiement d'un prix et comporte en général un risque pour le vendeur; il s'agit par exemple de la carte de crédit, du crédit à la consommation ou du crédit hypothécaire, et même du compte courant⁽¹⁾. Le «service financier» se situe entre les deux: les pensions, les offres d'assurance-vie et similaires deviennent avec le temps un produit tangible mais elles sont tellement complexes qu'elles rendent nécessaires — et souvent indispensables — les conseils d'expert d'un intermédiaire.

(1) Il ne faut pas confondre le droit de propriété de l'argent déposé ou emprunté avec le service lié à la gestion de l'argent en question. L'illustration 4 reprise dans le document de la Commission devrait donc parler de prix des services et non des produits.

5.6. Les produits financiers peuvent donc être achetés et vendus à l'instar de n'importe quel autre produit ou service non financier: le vendeur les offre sur le marché et il est disposé à les vendre à quiconque pour autant qu'il soit disposé à payer le prix, à condition qu'il soit bien identifié dans le cadre des dispositions qui régissent le blanchiment des capitaux. Comme le fait observer la Commission au point 32 du document, les nouvelles technologies électroniques (Internet) — tout comme l'introduction de l'euro — donneront une grande impulsion à ce marché, une fois éliminés certains obstacles à caractère réglementaire et fiscal qui subsistent encore. L'intégration du marché ne comporte pas d'autres problèmes de taille.

5.7. Pour les services bancaires — qui comportent en général, comme on l'a dit, un risque pour le vendeur — les considérations sont tout à fait différentes. Le vendeur doit connaître son client, non seulement parce qu'avant de conclure un contrat il doit pouvoir en évaluer le risque mais aussi en raison d'une obligation précise qui lui est imposée par les lois européennes et nationales pour la prévention du blanchiment des capitaux. À cette condition préliminaire s'en ajoute une autre: la nécessité de contrôler l'évolution du risque dans le temps.

5.8. Les services financiers sont souvent vendus avec une assistance, apportée normalement par les conseils d'un intermédiaire. Une réglementation des intermédiaires est nécessaire dans l'intérêt des consommateurs. Ne pas harmoniser reviendrait à faire obstacle au développement d'un marché unique des services financiers.

5.9. Les considérations formulées à propos des produits et des services bancaires impliquent en règle générale — surtout pour le marché des petites et moyennes entreprises, mais aussi pour le marché des particuliers — une continuité de contacts et de rapports, lesquels ne se limitent en tout cas pas aux simples aspects patrimoniaux: ils incluent la fourniture de conseils, de services plus ou moins sophistiqués et personnalisés, etc. La complexité de ces rapports contribue, souvent de façon déterminante, à la décision d'offrir des services par la voie de l'établissement de succursales ou de filiales⁽²⁾. L'affirmation de la Commission selon laquelle⁽³⁾ les intermédiaires financiers se trouvent dans l'obligation d'établir des filiales dans les autres États membres, pour des raisons juridiques, fiscales ou administratives devrait être pour le moins nuancée afin de tenir compte d'autres raisons non moins importantes.

5.10. La distinction opérée dans les points précédents devrait contribuer à expliquer certaines raisons de fond, en réaction à la remarque de la Commission, selon laquelle⁽⁴⁾ «... suite à l'introduction de l'euro, les consommateurs auront

(2) L'introduction de la «banque à distance» est un phénomène relativement récent qui présente des caractéristiques particulières. La banque à distance s'adresse en général au marché des particuliers et opère sur la base d'évaluations toutes particulières du risque, lequel, d'une manière générale, reste en tout cas limité au territoire national. Même si elle est vouée à s'étendre, la banque à distance constitue une solution complémentaire à l'établissement territorial mais elle ne le remplace pas.

(3) Voir Communication, point 24.

(4) Voir Communication, point 26.

beaucoup plus de difficultés à comprendre pourquoi les services financiers ne peuvent pas être vendus et achetés facilement d'un État membre à l'autre». L'euro a supprimé les risques et les frais de change, il a facilité l'intégration des marchés et a rendu possible l'achat de produits financiers au-delà des frontières; en revanche il ne peut modifier — de même que ne le pourraient pas des mesures juridiques, fiscales ou administratives — les caractéristiques de fond du commerce des services financiers.

5.11. Pour ce qui est des prix des produits et des services bancaires, mais en référence surtout aux services⁽¹⁾, le Comité souhaite faire part de quelques réflexions, dans l'espoir de contribuer à apporter quelques éclaircissements dans le dialogue que la Commission a entamé avec les consommateurs et les institutions financières. Ces considérations n'abordent pas, pour l'heure, la question du manque de convergence de prix des produits et de services financiers relevée par la Commission — problème qui concerne également une multitude d'autres secteurs — mais elle entend plutôt offrir une base méthodologique d'analyse.

5.12. La comparaison pure et simple de différents produits ou services risque d'être trompeuse: chaque institution financière en offre une grande variété, et le consommateur a le droit de choisir ceux qui lui paraissent les plus intéressants en termes d'utilité et de prix. Il se crée donc un marché d'offre et de demande pour des groupes de produits et de services bancaires, qui ne diffère pas du marché de la grande distribution et du commerce en général. Les choix du consommateur sont guidés par une évaluation globale d'intérêt et de qualité⁽²⁾. Inversement, et toujours par analogie à la grande distribution, du côté de l'offre le prix est souvent fixé sur la base de calcul de «cross-selling», c'est-à-dire en tenant compte de la rentabilité globale possible des produits et des services offerts.

5.13. Il résulte de ce qui précède qu'une méthode de calcul correcte de la convergence devrait se fonder sur une étude préalable des caractéristiques des différents marchés, en procédant ensuite à la formation de «paquets» comparables à des produits et des services normalement utilisés dans les différents secteurs de marché au niveau national. On comparerait ensuite le prix de ces «paquets» par catégories homogènes de clientèle dans les différents pays, pour arriver à une première évaluation des différences de prix. Les résultats mathématiques devraient ensuite être complétés par des analyses comparatives du risque objectif (par type de produits), du risque subjectif (par type de clientèle) et de la valeur (c'est-à-dire en termes de qualité du produit ou du service).

5.14. Une approche telle que celle décrite plus haut offrirait des données plus significatives, de nature à faire apparaître l'ampleur réelle des divergences entre les prix pratiqués dans les différents pays. Sur une telle base, la Commission pourrait contribuer utilement à apporter des éclaircissements au dialogue entre institutions financières et consommateurs; ces der-

niers seraient enfin en mesure d'opérer des choix en connaissance de cause, sans être induits en erreur par des appréciations limitées au prix d'un produit ou d'un service donné. Comme effet induit, d'une importance non négligeable, le résultat d'analyses comparatives correctes contribuerait à stimuler une plus grande concurrence dans le secteur, ce qui entraînerait des diminutions réelles du niveau général des prix.

5.15. Compte tenu des remarques formulées dans les paragraphes précédents, l'analyse des obstacles⁽³⁾ qui freinent encore la réalisation d'un marché totalement intégré rencontre l'accord du Comité; de même, le Comité est d'accord avec les lignes d'action envisagées, en y ajoutant toutefois l'une ou l'autre considération.

5.16. En matière de services et de produits financiers, le risque de crédit est essentiel. Bien que la tâche soit très difficile, il est indispensable de chercher à harmoniser le droit de la faillite en Europe si l'on souhaite répondre aux préoccupations des consommateurs comme des professionnels.

5.17. En préconisant la convergence des règles visant à protéger le consommateur en matière de services financiers, la Commission évoque la nécessité de donner une interprétation commune de la distinction entre utilisateurs professionnels et non professionnels⁽⁴⁾, en soulignant que les investisseurs professionnels n'ont certainement pas besoin du même niveau de protection que les consommateurs en général. Malgré la distinction déjà codifiée par la Commission dans la législation, des doutes d'interprétation peuvent subsister. Le Comité estime qu'en ce qui concerne les utilisateurs non professionnels, il convient de réfléchir à la possibilité de limiter la protection à des montants sûrement élevés mais pas illimités: un investisseur privé disposant, par exemple, d'un million d'euros rentre certainement dans la catégorie des utilisateurs non professionnels, mais l'importance du chiffre dont il dispose laisse supposer qu'il est — ou devrait être — au courant des règles et des risques de la même façon qu'un investisseur professionnel: lui accorder une protection signifierait faire supporter par les «vrais» consommateurs les charges que l'entreprise financière doit supporter pour faire face au risque général. Il conviendrait donc de fixer un plafond au-delà duquel on ne peut invoquer la protection accordée aux consommateurs «normaux» (sans préjudice, bien entendu, des garanties contractuelles et juridiques). Afin de prévenir certaines perplexités à caractère juridique comme celles que le Comité a éprouvées en examinant le document de la Commission, la solution la plus simple pourrait consister à laisser inchangées tant la définition de «consommateur» que les règles qui le protègent tout en établissant que ces règles ne sont d'application que jusqu'à un certain montant.

5.18. Le document évoque le besoin de protéger les consommateurs qui accèdent à des offres par le biais de la connexion avec Internet. À ce propos, la Commission déclare⁽⁵⁾ que «quand les consommateurs prennent l'initiative

(1) Voir Communication, point 22 et illustration 4.

(2) Significatives à cet égard sont les enquêtes périodiques réalisées par une revue de consommateurs sur le panier de la ménagère sur des groupes de produits de grande consommation.

(3) Voir Communication, points 28 à 33.

(4) Voir Communication, point 28, 1^{er} alinéa et point 31.

(5) Voir Communication, point 32.

d'accéder à un site Internet de fournisseurs de services financiers dans un autre État membre, ils devraient accepter que le site soit établi et utilisé en application des lois de ce pays». Le mode conditionnel utilisé dans cette phrase laisse un peu perplexe. Un consommateur qui accède à Internet n'est pas nécessairement au courant de toutes les dispositions qui régissent cette matière: le fait que l'utilisation des services (ou mieux, des produits) financiers demandés par un consommateur sur Internet est régie par les lois de l'État membre d'origine devrait apparaître obligatoirement dans l'échange de messages concernant des produits ou des services, non seulement financiers. Cette condition est nécessaire pour assurer une information complète du consommateur.

6. Coopération sur le plan réglementaire et prudentielle en vue d'assurer la stabilité financière⁽¹⁾

6.1. La Commission⁽²⁾ procède à un examen étendu de la situation actuelle des marchés financiers européens: la globalisation, la création de groupes financiers transnationaux, la difficulté croissante de différencier les différents secteurs, la tendance à confier des activités financières à des organismes extérieurs; tout contribue à créer un environnement complexe: le rôle des autorités de surveillance monétaire, ces dernières responsables de la liquidité et du système, devient de plus en plus difficile. Une des solutions consisterait à renforcer la coopération à l'intérieur des organismes de liaison mis en place par les contrôleurs eux-mêmes et entre ceux-ci et la Commission, laquelle au demeurant est valablement assistée par les différents comités⁽³⁾ qu'elle a elle-même mis en place.

6.2. Au niveau mondial⁽⁴⁾, le tableau devient plutôt préoccupant. Les événements récents ont relancé la nécessité de renforcer la coopération entre les autorités nationales et d'améliorer les systèmes réglementaires et de contrôle. Ces sujets — conjointement à la demande d'adopter des règles moins restrictives en matière d'investissement financier direct dans certains pays — feront partie des demandes que la Commission se propose de présenter dans le contexte des prochaines négociations du GATT. La Banque mondiale, de son côté, entend renforcer son pouvoir d'assistance en demandant aux pays destinataires de fonds d'améliorer leur structure de contrôle.

6.3. L'Europe a fourni des preuves assez satisfaisantes de sa capacité de résister à la contagion des crises qui frappent les pays tiers: l'adoption de l'euro a renforcé sa structure monétaire et les contrôles ont été efficaces. La complaisance n'est toutefois pas de mise: l'année en cours ne présente pas de perspectives favorables pour l'économie mondiale et l'Europe également a besoin — comme le fait remarquer la Commission — d'une révision continue de sa structure réglementaire et de supervision, qui doivent être adaptées aux changements de la situation et des règles internationales.

(1) Voir Communication, points 34 à 41.

(2) Voir Communication, points 34 à 37.

(3) Comité consultatif d'enquête, comité des assurances, groupe à haut niveau des autorités de surveillance des marchés de valeur mobilière, forum consultatif de la comptabilité, comité de contact OPCVM.

(4) Voir Communication, points 38 à 41.

6.4. Le Comité souhaite formuler quelques réflexions de fond. Les crises qui ont frappé successivement et simultanément le Japon, le sud-est asiatique, la Russie et récemment le Brésil ont montré l'incapacité des organisations supranationales de prévoir les événements et de les gérer une fois qu'ils se sont produits. Les rapports présentés au Forum économique mondial de Davos ont critiqué, non seulement l'action du Fonds monétaire international, mais aussi les politiques de la Banque mondiale; dans un certain sens, ils ont également mis en cause l'efficacité des contrôles au niveau national et mondial, qui s'opèrent conformément aux règles proposées par le Comité de Bâle au sein de la Banque des règlements internationaux.

6.5. Le document de la Commission ne traite pas, si ce n'est en passant, l'aspect de la solidité du secteur financier dans son ensemble. La globalisation, l'absence de démarcation nette entre les différentes activités et la dérégulation ont permis la naissance et la croissance d'organismes multinationaux qui — grâce à la pluralité des contrôles — échappent en pratique à une surveillance globale de leurs activités. Malgré la coopération — mais pas toujours et pas partout efficace — entre les autorités de contrôle, il existe encore des zones grises dans lesquelles les compétences respectives ne sont pas précises ou bien se chevauchent. Ce sont surtout ces zones grises qui permettent la formation d'organismes anormaux ou de positions spéculatives qui sont découvertes quand il est trop tard.

6.6. Tout ce qui précède porte à la conclusion que quand bien même la situation actuelle peut être considérée comme satisfaisante, cela ne nous dispense pas de regarder l'avenir avec une certaine appréhension, surtout compte tenu des évolutions conjoncturelles possibles, mais non prévisibles, liées aux événements de nature politique au niveau mondial. Le G-7 est parvenu à des conclusions analogues et a reconnu la nécessité d'établir des procédures en vue d'une surveillance renforcée du secteur financier dans son ensemble, par le biais d'une coordination structurée des principales autorités internationales responsables de la stabilité du secteur. Le mandat d'en étudier les modalités d'application, confié à M. Tietmeyer, Président de la Banque centrale allemande, s'est conclu par un rapport⁽⁵⁾ qui prévoit la création d'un «Forum de la stabilité financière», constitué par les ministres des Finances et les gouverneurs des Banques centrales du G-7, par les organismes régulateurs internationaux, par le FMI et la BRI, ainsi que par certaines banques centrales nationales. Le Comité soutient énergiquement cette solution mais suggère qu'un représentant de la Commission puisse participer à ce Forum en qualité de responsable des réglementations financières européennes.

6.7. Le mandat confié à M. Tietmeyer ne concerne, à l'évidence, que les aspects globaux du problème; au niveau européen le Comité souhaite que l'on étudie la possibilité de concentrer systématiquement les informations pertinentes pour la stabilité du système et de consacrer une attention particulière au contrôle des organismes multinationaux, qui de par leur nature peuvent présenter des aspects susceptibles d'échapper à l'attention de l'autorité nationale chargée de leur

(5) Rapport publié sur «Auszüge aus Presseartikeln» (Extraits d'articles de presse) de la Bundesbank, le 26 février 1999.

surveillance. Il conviendrait d'accorder une attention encore plus grande aux organismes non financiers qui s'affirment de plus en plus sur les marchés financiers mais échappent aux réglementations et aux contrôles grâce à leur nature, qui les met juridiquement « à l'abri ».

7. Conditions générales d'une intégration pleine et entière des marchés financiers de l'Union⁽¹⁾

7.1. En ce qui concerne les infrastructures, la Commission remarque avec satisfaction — et le Comité partage son avis — que les systèmes de paiement des marchés des capitaux de gros et des marchés mobiliers fonctionnent de façon satisfaisante — du moins en principe — à l'abri des risques systémiques, grâce notamment au système Target, qui se base sur le real time gross settlement (RTGS), et à l'application de la directive sur la finalité des paiements. Il conviendrait également de rappeler que toutes les autres directives tendant à garantir la solidité et la solvabilité des participants au système contribuent à l'objectif final qui est de garantir le fonctionnement d'un marché transparent, capable de permettre sans problème la circulation des flux monétaires.

7.2. En ce qui concerne les systèmes de paiement de détail, la Commission observe que leur développement reste en retrait par rapport aux autres; les transferts d'argent d'un pays à l'autre sont par conséquent plus coûteux — notamment en référence à la zone euro — et suscitent de vives critiques de la part des consommateurs. Cette situation s'explique par la nécessité pour le système de procéder à des relevés statistiques, un problème qui pourra en partie être résolu prochainement par l'introduction de méthodes uniformes et d'exemptions pour les montants inférieurs à un seuil déterminé. Dans le même temps, la Commission encourage l'établissement de relations transfrontalières entre les systèmes domestiques de paiement.

7.3. Selon le Comité, si l'analyse est correcte, elle ne traite pas le fond du problème. Il existe en effet une règle économique générale qui concerne la distribution des marchandises et des services y compris financiers: les coûts du commerce au détail sont supérieurs à ceux du gros, pour des raisons d'économies d'échelle et d'investissements, que ne permettent que des volumes de trafics appropriés. En outre, le fait de relier entre eux des systèmes nationaux différents entraîne des coûts supérieurs à ceux nécessaires au fonctionnement de systèmes purement nationaux: le téléphone en est un exemple typique, les tarifs appliqués aux communications internationales étant de loin supérieurs à ceux appliqués aux communications nationales. Le Comité estime que les efforts dirigés vers une réduction des coûts pour les consommateurs — doivent être poursuivis mais que les différences entre les systèmes du gros et du détail ne pourront pas être éliminées entièrement. Cependant, un progrès réel sera atteint lorsque l'on consentira à examiner le problème dans sa globalité et sous une lumière différente.

7.3.1. Les tendances du marché des paiements transnationaux de détail sont évidentes pour tous: les paiements — même ceux à distance — sont effectués de plus en plus souvent au moyen de cartes de crédit, les prélèvements au moyen de cartes de débit ou de crédit, les transferts (dès à présent, mais encore davantage et mieux dans un avenir proche) à l'aide des applications de la monnaie électronique cartes prépayées et monnaie virtuelle). Toutes ces opérations ont pour caractéristique d'être rapides, peu onéreuses et suffisamment sûres. La Commission est en train de travailler activement en vue d'introduire des réglementations destinées à garantir une protection appropriée du consommateur.

7.3.2. Il ressort des considérations ci-dessus que les systèmes traditionnels de transfert de fonds au détail sont destinés, tendanciellement, à diminuer en importance au profit de systèmes alternatifs plus efficaces et moins onéreux. La Commission doit poursuivre son action tendant à obtenir une réduction des coûts des transferts mais elle ne devrait pas perdre de vue l'inévitable évolution des marchés. Elle devrait donc encourager le secteur financier à informer le consommateur sur les façons alternatives de transférer de l'argent. En outre, elle devrait intensifier et mener à terme les initiatives, en cours ou prévues, en matière de commerce électronique, dont les paiements constituent la clé de voûte.

7.4. En matière d'aides d'État, la Commission fait référence à un document commencé sur requête du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 et qui sera soumis au conseil Écofin « en temps voulu ». Le temps qui s'est écoulé depuis montre bien la complexité et le caractère délicat de la matière. En relevant qu'au cours des dernières années, elle a dû traiter un nombre croissant de cas d'entreprises financières en difficulté, la Commission semble vouloir concentrer toute son attention sur les distorsions de la concurrence que peuvent produire les aides d'État. À son avis, de tels effets pervers pourraient être compensés, par exemple, par une obligation de réduire le volume d'affaires de l'entreprise aidée.

7.4.1. Une telle mesure exige, aux yeux du Comité, une extrême prudence. Réduire la force concurrentielle de l'entreprise bénéficiaire d'aides serait sans aucun doute favorable au reste du secteur, mais c'est l'intérêt général qui devrait être le premier et le plus important des soucis. Cette exigence implique que les fonds publics investis dans une entreprise en difficulté soient remboursés: or, la réduction du volume d'affaires pourrait rendre ce remboursement problématique. En second lieu, une entreprise de grande taille qui a connu des problèmes et retourne sur le marché avec une dimension réduite sera confrontée à des dépenses de réduction de capacité et, pour une question évidente d'image, ne pourra bénéficier que très difficilement de la confiance des investisseurs et des autres entreprises.

7.4.2. Indépendamment des conclusions qui seront présentées au conseil Écofin (cf. point précédent 7.4), le Comité observe qu'une entreprise de crédit en difficulté — surtout si elle est très grande — se trouve dans la situation paradoxale de devoir être aidée au moyen de fonds publics si le reste du secteur ne veut pas ou ne peut pas venir à son secours. Il ne faut pas gaspiller l'argent de centaines de milliers — ou plus souvent de millions — de déposants, d'entreprises et de consommateurs, sous peine de crises sociales et systémiques

(1) Voir Communication, points 42 à 48.

dévastatrices. La doctrine du «too big to fail», si souvent déniée, trouve dans ce cas son application à part entière — même si c'est involontaire —, et les cas récents en France et en Italie — et il y a plusieurs années dans les pays nordiques — le prouvent de façon incontestable. Incidemment, ces considérations jouent en faveur d'un renforcement des normes de vigilance et des contrôles, politique que le Comité soutient vigoureusement.

7.4.2.1. Ce souci légitime de protection des clients et des déposants ne doit toutefois pas faire perdre de vue le risque du «moral hazard», à savoir que la quasi-certitude d'une intervention de l'État en faveur d'un grand établissement de crédit en difficulté constitue en soi un incitant à la prise de risques inconsidérés. Le souci de protéger les épargnants et la stabilité du système financier ne devrait donc pas être incompatible avec la nécessité de sanctionner les dirigeants et les actionnaires qui n'auraient pas fait preuve de la prudence et de la compétence requises.

7.4.3. Un cas particulier qui n'est pas sans poser de problèmes, également de nature éthique, est celui des aides d'État à accorder à des entreprises à participation, partielle ou totale, de l'État. L'utilisation de fonds publics pour aider une entreprise publique n'a rien d'exceptionnel dans certains États membres, mais il est légitime de se demander si, sous le couvert de la défense de l'intérêt public, on ne crée pas, ce faisant, de distorsions de la concurrence dont le coût serait, une fois de plus, supporté par la collectivité.

7.5. Le problème de la fiscalité⁽¹⁾ est celui qui présente les aspects les plus controversés. En matière de taxation des intérêts perçus par les particuliers, la Commission fait observer que les disparités sur le plan du traitement fiscal entraînent des délocalisations des investissements et des entreprises financières elles-mêmes, attirés les uns et les autres par des conditions plus favorables offertes par certains pays. La proposition de directive de la Commission a été commentée par le Comité⁽²⁾; les considérations de moralité et d'égalité des conditions de concurrence entre entreprises financières jouent

(1) Voir Communication, points 49 à 54.

(2) Cf. avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté» — CES 194/99 du 24 février 1999.

en sa faveur; la crainte de fuites de capitaux vers les pays tiers et le nivellement de la «concurrence fiscale» entre les États membres jouent contre elle.

7.6. Les autres mesures prévues — élimination du risque de la double taxation pour les produits financiers, intervention dans le domaine des fonds de retraite, réduction des divergences de traitement fiscal entre les titres de créances et les titres de propriété — constituent autant d'initiatives qui rencontrent le plein accord du Comité. Le souhait est que ces matières soient correctement réglées au plus vite et prioritairement par rapport à n'importe quel autre programme d'harmonisation fiscale; ce sont ces aspects, en effet, qui constituent l'obstacle principal à une véritable intégration des marchés européens. Dans la pluralité des régimes existants, le consommateur ne peut profiter d'une assurance-vie, d'une pension complémentaire, d'un crédit hypothécaire, etc., à acquérir auprès d'un organisme financier d'un autre État membre: l'obstacle financier constitue donc le véritable et le principal obstacle à l'intégration des marchés. On se rend compte, réalistement, que le processus sera long et difficile: les intérêts des marchés sont parfois différents de ceux des États membres, et au sein de ces derniers, les intérêts sont souvent divergents et conflictuels.

8. Dégager un consensus⁽³⁾

8.1. Pour clôturer la série d'initiatives proposée à la fin de chaque chapitre, le document invite la Commission et le Parlement européen à faire progresser le débat. Pour donner un élan concret aux travaux à mener, la Commission propose la mise en place d'un Groupe de politique des services financiers, composé des représentants personnels des ministres des Finances, sous la présidence de la Commission. Les objectifs immédiats de ce groupe sont doubles: mettre au point d'ici à juin 1999 un plan futur d'actions à soumettre au Conseil et identifier, avant cette date, un certain nombre de priorités à mettre en œuvre immédiatement.

8.2. Le Comité marque son accord sur cette initiative et sur celles qui la suivront, et se réserve de transmettre ses observations et ses propositions au titre d'une coopération qu'il espère utile, même si elle n'a pas été sollicitée.

(3) Voir Communication, points 55 à 62.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit»⁽¹⁾

(1999/C 209/11)

Le Conseil a décidé, le 11 décembre 1998, conformément aux dispositions de l'article 130 S du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mai 1999 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté par 71 voix, 3 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La révision du règlement en objet, basée sur une étude d'évaluation de son application dans les États membres, ainsi que sur les développements de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement qui valorisent les instruments volontaires et la responsabilité des différents acteurs en matière de promotion du développement durable, contient plusieurs éléments novateurs importants qu'il convient d'examiner.

1.2. Le Comité note avec satisfaction que certaines de ces nouveautés correspondent à des suggestions formulées dans son avis sur la proposition originale⁽²⁾, en particulier s'agissant de la participation des travailleurs, du soutien à apporter aux PME, de l'opportunité d'un logo et de l'intérêt qu'il y aurait à élargir progressivement le champ d'application.

1.3. Les principaux éléments de nouveauté sont les suivants:

- élargir le champ d'application (article 3);
- établir un lien entre la norme ISO 14001 et l'EMAS, afin de faciliter le passage de l'une à l'autre et d'éviter une duplication du travail (annexe I);
- associer les travailleurs à l'application de l'EMAS (article 1);
- accroître la participation des PME (article 10, § 1);
- utiliser l'EMAS dans la mise en œuvre et le contrôle de la législation environnementale, avec les distinctions nécessaires (article 10, § 2);
- adopter un logo visible (article 8);
- élaborer une stratégie de promotion (article 11);
- assurer la cohérence de la mise en œuvre entre les États membres en créant notamment une assemblée des organismes compétents et une assemblée des organismes d'agrément (articles 4 et 5).

1.4. Il faut par ailleurs souligner d'importants éléments de continuité, surtout en ce qui concerne la valeur ajoutée de l'EMAS, qui impose d'aller au-delà du respect pur et simple de la réglementation en vigueur en matière d'environnement (troisième considérant), ainsi que l'accent placé avec vigueur sur la subsidiarité, qui laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour les mesures de mise en œuvre.

1.5. Le Comité prend acte que la Conférence sur la révision du règlement EMAS, organisée par la présidence allemande en janvier 1999, a constitué une occasion utile de réflexion et a permis d'améliorer les résultats obtenus en matière d'environnement. Par ailleurs, la Conférence a confirmé la nécessité de surmonter certains obstacles de taille qui entravent le développement homogène de l'EMAS au sein des États membres, dans la mesure où une diminution des demandes de certification a été enregistrée dans certains pays, notamment en Allemagne, qui occupait une position phare dans l'application du système.

1.6. En particulier, le Comité reconnaît la nécessité de développer l'EMAS, principalement en facilitant l'accès des PME au système sans pour autant perdre de vue l'objectif d'amélioration permanente des résultats en matière d'environnement grâce à une transparence maximale vis-à-vis du public.

1.7. Le Comité a eu l'occasion de proposer l'examen détaillé du problème du déséquilibre géographique dans la mise en œuvre de l'EMAS, en accordant une attention particulière aux obstacles que rencontrent certains pays ainsi qu'aux moyens d'y remédier. Pour ce faire, le Comité s'est notamment appuyé sur l'audition organisée en collaboration avec l'Agence nationale italienne pour la protection de l'environnement (ANPA) le 16 mars 1999 à Rome, à laquelle les partenaires socioéconomiques et les organisations impliqués dans l'EMAS ont apporté une contribution non négligeable et de qualité.

1.8. Cette audition a permis de mettre en évidence la nécessité pour les États membres et la Commission de renforcer la promotion de l'EMAS, ainsi que la nécessité d'un engagement accru des parties intéressées, en particulier des associations professionnelles et des ONG, grâce à l'instauration de mécanismes de partenariat visant la diffusion dudit système.

⁽¹⁾ JO C 400 du 22.12.1998, p. 7.

⁽²⁾ JO C 332 du 16.12.1992.

1.9. À cet égard, le CES jugera de l'opportunité d'un supplément d'avis afin d'approfondir tous les aspects des modalités d'application qui n'ont pas été abordés dans le règlement et qui, dans la pratique, ne facilitent pas la participation à l'EMAS, en particulier en ce qui concerne les PME.

2. Observations générales

2.1. Selon le Comité, le système EMAS est l'un des moyens au service de l'objectif principal de promotion des modes de production et de consommation (développement) durables, dont il convient de confirmer les principes de base en vertu desquels il doit:

- reposer sur les lois du marché;
- prévoir une participation des entreprises sur une base volontaire;
- promouvoir la responsabilité partagée dans le domaine de la protection de l'environnement;
- offrir un cadre pour la gestion efficace des effets environnementaux induits;
- améliorer les résultats obtenus en matière d'environnement, en particulier pour l'industrie mais également pour d'autres secteurs;
- garantir la crédibilité et la transparence des résultats;
- compléter l'approche normative fondée sur la contrainte.

2.1.1. L'EMAS doit être complémentaire, c'est-à-dire qu'il doit être associé à d'autres instruments de la politique environnementale dans le cadre de la promotion du «développement durable» de la part des pouvoirs publics, avec la participation active de tous les partenaires. Il est évident que cet instrument est principalement destiné aux entreprises, mais gagne en visibilité et en valeur ajoutée lorsqu'il est intégré à une plus vaste échelle, notamment en ce qui concerne les citoyens, destinataires de la déclaration environnementale.

2.1.2. Il ne faut pas négliger l'évolution «environnementale» des marchés publics (achats «verts»), qui tendent à promouvoir des méthodes de production et des services respectueux de l'environnement, ni d'une façon plus générale la définition de la Commission de la politique intégrée des produits (PIP), qui a fait l'objet d'un Livre vert. Une telle évolution pourrait offrir un cadre plus favorable à la certification EMAS.

2.1.3. En effet, si la participation à l'EMAS a lieu sur une base volontaire pour les entreprises et les organisations, il est en revanche du devoir des pouvoirs publics de promouvoir cet instrument en assurant sa diffusion dans le cadre de leurs engagements envers les citoyens en faveur d'un développement respectueux de l'environnement, par exemple en incluant en tant qu'élément préférentiel, parmi d'autres conditions, aux critères d'attribution des marchés publics.

2.2. Déséquilibre géographique et subsidiarité

2.2.1. Vu qu'il existe entre les États membres un important déséquilibre géographique en termes de réussite de l'EMAS, qui peut avoir des effets négatifs sur les relations entre les entreprises et le marché, il convient de mieux réfléchir à l'expérience passée en vue d'identifier des instruments permettant de promouvoir une plus grande homogénéité. Il ne s'agit pas ici de faire l'apologie de la rigidité dans l'application des règles, mais bien d'identifier des mesures d'incitation compatibles avec règles de la compétitivité et de la concurrence.

2.2.2. Quatre États — l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède — ont un niveau de densité relative (rapport entre le nombre des entreprises qui adoptent l'EMAS et le nombre total d'entreprises par pays) de loin supérieur au reste du territoire de l'Union européenne.

2.2.2.1. Cette «anomalie positive» devrait nourrir quelques réflexions, car il ne fait pas de doute que ces résultats ont été atteints grâce à des instruments et des moyens qui n'étaient pas explicitement prévus par le règlement et qui pourraient être utilement diffusés. La décentralisation administrative et le recours aux chambres de commerce constituent par exemple des éléments importants de cette expérience.

2.2.2.2. La décentralisation administrative, le recours aux chambres de commerce, aux organisations d'employeurs, aux syndicats ainsi qu'aux associations pour la promotion du système, la qualité et la quantité des vérificateurs, la diffusion de l'information, l'application de nouvelles technologies environnementales avancées, l'existence d'un cadre législatif consolidé et effectivement appliqué en matière d'environnement peuvent par exemple constituer des éléments importants de cette expérience. Il est clair qu'une tradition profondément ancrée de respect de l'environnement favorise la diffusion de pratiques volontaires visant la préservation de l'environnement tel que l'EMAS.

2.2.3. Parmi les instruments qu'il convient d'envisager, mentionnons:

- remboursements fiscaux rétroactifs pour une gestion ayant engendré des résultats environnementaux tangibles;
- décentralisation administrative des activités de contrôle et de certification;
- transfert vers l'EMAS de tâches prévues par les législations nationales dans le domaine de l'environnement;
- mesures d'incitation visant à ce que les grandes entreprises s'impliquent dans la mise en œuvre des programmes EMAS par leurs sous-traitants;
- introduction du nom des entreprises sous-traitantes dans la déclaration environnementale;
- implication de l'administration publique au niveau territorial en présence d'activités répandues d'un même secteur, en les considérant comme des instruments de coordination en vue d'une certification collective;
- une plus grande responsabilité de gestion aux associations patronales décentralisées, en vue de favoriser en particulier la participation des PME, qui devraient être appuyées au moyen de mesures d'aide financière et technique;

- visibilité et publicité accrues des résultats obtenus;
- initiatives ciblées d'information et d'éducation, en particulier pour les organisations professionnelles représentant les PME.

2.2.4. L'assemblée des organismes compétents et l'assemblée des organismes d'agrément pourront indubitablement favoriser les échanges d'expériences, mais la pression du marché unique poussera elle-aussi à l'harmonisation. Ce n'est pas par hasard si les sociétés enregistrées en Italie sont essentiellement des grandes multinationales ou des entreprises qui approvisionnent les marchés d'Europe centrale et du Nord.

2.2.5. La nécessité d'assurer des conditions de concurrence homogènes à l'intérieur du marché unique a été une motivation essentielle pour l'adoption de l'EMAS (cf. point 5 de l'exposé des motifs); la Commission donne des limites très restrictives à son action, eu égard à la subsidiarité; il ne faut toutefois pas négliger les tâches qui lui sont attribuées à l'article 10, § 4 (promotion d'une approche cohérente) et à l'article 11 (promotion de l'information au niveau communautaire); on peut se demander, vu la non-homogénéité des résultats, si elle s'est pleinement acquittée de ces tâches compte tenu de la nécessité de renforcer la prise de conscience des enjeux environnementaux parmi les citoyens et les acteurs des différents secteurs.

2.3. Extension du champ d'application

2.3.1. Il s'agit d'un objectif ambitieux justifié par une série de projets pilotes; en outre, la constatation, plusieurs fois réaffirmée, que toute activité humaine, à son échelle, a une incidence sur l'environnement écologique, plaide en sa faveur.

2.3.2. L'opportunité de la proposition d'extension, dont le CES approuve le principe, ne peut néanmoins être jugée que si l'on repousse deux positions simplistes.

2.3.2.1. La première consiste à considérer cette extension comme impossible, vu que les effets environnementaux de certains secteurs, par exemple les services, ne peuvent être physiquement reliés à un site géographique. C'est en effet oublier qu'il existe des effets induits.

2.3.2.2. La seconde de ces positions est celle de la Commission, qui se base sur l'hypothèse que tous les problèmes sont résolus pour affirmer que:

- a) les projets pilotes démontrent qu'il existe une demande de certification environnementale en dehors du secteur manufacturier;
- b) d'autres secteurs ont eux-aussi un impact environnemental — direct ou indirect — marquant;
- c) les systèmes de management EMAS peuvent être appliqués à tous les secteurs de la sphère économique.

2.3.3. Or, il faut souligner que l'extension immédiate et généralisée de l'EMAS pose un problème qui n'est pas facile à résoudre en raison des différences qui existent en matière d'impact environnemental entre le secteur industriel manufacturier et les autres secteurs, notamment celui des services, et qui, en tout état de cause, doit être abordé de façon rationnelle, en se basant sur trois concepts clés:

- l'affirmation explicite que l'EMAS peut être appliqué à tous les secteurs, afin d'exclure toute ambiguïté par rapport à d'éventuelles dérogations ou exclusions de complaisance;
- une recherche plus approfondie, toujours sur la base de projets concrets, qui aboutisse à la définition de critères de référence spécifiques permettant une évaluation correcte des prestations environnementales dans les différents secteurs concernés et comprenant une définition claire du site certifié, comme le Comité l'avait d'ailleurs souhaité dans son avis relatif au règlement original⁽¹⁾;
- l'établissement d'une progressivité temporelle et de priorités pour l'extension aux secteurs exclus; dans l'immédiat, il faudrait étudier les possibilités d'application dans le secteur public et celui des services.

2.4. Participation du personnel

2.4.1. Cette participation, quoiqu'insérée à l'article 1, point d) du fait qu'elle est considérée comme un facteur essentiel de réussite de l'EMAS, reste une déclaration de principe d'ordre général. Le dispositif ne contient pas d'autres détails sur les modalités de cette participation, à la différence de ce qui est prévu dans le règlement de 1993 (articles 3, § 1, et 7, § 2).

2.4.2. Le nouveau règlement devrait garantir la participation et la consultation des travailleurs, via leurs organismes représentatifs au niveau de l'entreprise, aussi bien durant la préparation des programmes que lors de leur mise en œuvre, en particulier en ce qui concerne les problèmes de qualification professionnelle et d'organisation du travail.

2.5. Utilisation de l'EMAS dans la mise en œuvre et dans le contrôle de la législation environnementale

2.5.1. La formulation de l'article 110, § 2 offre aux États membres la possibilité d'utiliser l'enregistrement dans le cadre de l'EMAS pour la mise en œuvre et le contrôle de la législation environnementale, en vue d'éviter d'inutiles duplications des efforts.

2.5.2. Il s'agit d'un instrument intéressant, à la lumière notamment des considérations formulées dans l'avis du CES sur la mise en œuvre de la législation environnementale⁽²⁾.

2.5.3. Sans oublier que la valeur ajoutée de l'EMAS réside dans le fait qu'il va au-delà de la conformité à la législation, l'adhésion au système pourrait se faire par étapes, dans le cadre d'un dialogue entre entreprises et autorités compétentes, en favorisant la conformité et en contribuant à éclaircir les zones grises.

⁽¹⁾ JO C 332 du 16.12.1992.

⁽²⁾ JO C 73 du 9.3.1998; JO C 95 du 30.3.1998.

2.5.4. La volonté d'éviter d'inutiles duplications des efforts constitue assurément un facteur encourageant pour les entreprises, ainsi qu'une motivation pour que les autorités en matière environnementale favorisent la diffusion du système EMAS.

2.5.5. Le Comité reste cependant perplexe face à l'absence totale de référence à une implication de l'Agence européenne pour l'environnement, qui pourrait jouer un rôle utile dans l'étalonnage des expériences et fournir un support technique et scientifique à l'élaboration de lignes directrices.

2.6. *Comment favoriser la participation des PME et des entreprises d'artisanat*

2.6.1. Il convient de tenir compte des dynamiques particulières qui sont à la base des comportements et des choix des petites entreprises. Celles-ci doivent s'acquitter d'un grand nombre de tâches et les gérer en établissant des priorités sur la base du temps et du petit nombre de collaborateurs dont elles disposent. Cela signifie que les tâches facultatives qui supposent des efforts importants en temps et en ressources tendent à être négligées, à moins que leur utilité pour l'entreprise ne soit démontrée.

2.6.2. Il apparaît donc nécessaire que des procédures spécifiques soient prévues, que la rédaction des documents soit simplifiée et que les cycles d'audit et de contrôle soient proportionnés à la taille et au type des entreprises. À cet égard, le CES constate que des vérifications trop fréquentes impliquent une bureaucratie et des coûts excessifs, surtout pour les PME.

2.6.3. Il est évident que le budget de la grande majorité des micro-entreprises ne permet pas d'affecter une personne à des tâches administratives coûteuses; il faut donc que les autorités compétentes en matière environnementale prévoient des structures de service et d'aide susceptibles de favoriser la participation, et ce au niveau territorial qui convient.

2.6.4. En particulier, il faut résoudre le problème de la formation d'auditeurs internes rodés aux problèmes des petites entreprises. Celles-ci, contrairement aux grandes entreprises dotées de systèmes de gestion de la qualité, disposent plus rarement d'agents propres pouvant être affectés à la réalisation d'audits. La formation doit responsabiliser les associations du secteur en question tout en garantissant à ces dernières une aide appropriée de la part des pouvoirs publics. L'audit interne joue un rôle fondamental dans la mesure où il fournit l'occasion de procéder, en collaboration avec les autorités environnementales compétentes, à l'alignement sur la législation en vigueur comme premier pas préalable à la certification EMAS (voir article 10, paragraphe 2).

2.6.5. De même, il est souhaitable que des lignes directrices soient définies afin de faciliter la tâche des vérificateurs vis-à-vis des PME grâce à l'harmonisation des critères de contrôle.

2.7. *Visibilité et crédibilité de l'EMAS*

2.7.1. L'EMAS est un instrument volontaire qui accrédite aux yeux du public, grâce à la transparence du processus et à son contrôle par les autorités compétentes, les efforts d'amélioration des performances environnementales des différents acteurs économiques. En tant qu'instrument de développement durable, il suppose la participation de tous les acteurs concernés et une information adéquate du public. La diffusion du système EMAS est optimale lorsque les pouvoirs publics poursuivent activement une politique en faveur du développement durable impliquant l'ensemble des structures de formation et d'éducation, et en particulier les établissements d'enseignement.

2.7.2. Un effort s'impose pour le distinguer des systèmes privés de certification, par une valorisation des facteurs de valeur ajoutée qu'il offre aux citoyens, une réduction de son caractère bureaucratique et un renforcement des éléments consultatifs et informatifs. C'est la raison pour laquelle le CES estime que l'adoption d'un logo, comme le prévoit la proposition de règlement, sera d'une grande utilité.

2.7.3. Étant donné que la Commission est responsable de la promotion de l'EMAS au niveau communautaire, le Comité propose que la publication du nouveau règlement soit accompagnée de lignes directrices indiquant les meilleures pratiques, les obstacles les plus fréquemment rencontrés, ainsi que toute information permettant d'améliorer la connaissance et l'utilisation de cet instrument. Le Comité s'engage dès à présent à contribuer activement à la rédaction des lignes directrices en question si sa participation est requise.

2.7.4. Le Comité considère qu'il est fondamental que tous les États membres garantissent une vaste consultation ainsi que la participation active des acteurs économiques et sociaux concernés. En effet, les meilleurs résultats sont atteints lorsque ces mécanismes fonctionnent en synergie avec les autorités compétentes. Par conséquent, l'exigence formulée par le Comité devrait figurer dans le texte de la proposition, de sorte que le règlement fasse référence de façon explicite à l'approche participative et à la nécessité d'une culture forte et favorable au partage des responsabilités en termes de développement durable. L'article 2 devrait inclure une définition des parties intéressées, auxquelles la déclaration environnementale devrait être adressée. La consultation des parties intéressées par les organismes compétents devrait être prévue explicitement (article 5). Enfin, leur participation active doit être stipulée à l'article 11, paragraphe 1, concernant l'information au public et la promotion du système.

2.7.5. Enfin, le CES constate que la proposition ne prévoit aucun rapport comparatif des résultats au niveau européen, alors que cet instrument pourrait se révéler très utile pour favoriser l'adhésion à l'EMAS. Cette tâche, assortie d'une échéance, pourrait être confiée à l'Agence européenne pour l'environnement, qui fixerait des indicateurs de réussite afin de faciliter le contrôle de qualité de l'EMAS au niveau européen.

2.8. Observations particulières

2.8.1. Définition de l'organisation et du site (article 2, points l et m)

2.8.1.1. S'il est possible de déterminer avec précision la délimitation géographique d'un site et d'en identifier l'impact environnemental, il n'en va pas de même pour l'organisation. Le risque qu'une organisation soit certifiée en tant que telle tout en ayant des sites non conformes à la législation environnementale en vigueur doit être supprimé. Il est par conséquent nécessaire de définir des critères de référence spécifiques, en particulier pour les services. Par exemple: quelle est la procédure à suivre pour une organisation dont les activités sont délocalisées dans plusieurs sites?

2.8.2. Meilleure technologie disponible (MTD)

2.8.2.1. L'article 3a de l'EMAS I prévoyait l'obligation pour l'entreprise de déclarer sa propre politique de protection de l'environnement en vue d'une amélioration constante de ses performances environnementales via l'utilisation des MTD. Dans le nouveau texte, ce point important a été supprimé. Il faudrait inclure à l'annexe I, point B. 2, de l'EMAS II une référence aux MTD comme instrument permettant l'amélioration constante des performances des organisations intéressées par la certification et comme indicateurs importants pour le vérificateur. Cette référence ne concerne évidemment que les secteurs faisant déjà largement usage des MTD.

2.8.3. Conformité avec la législation environnementale

2.8.3.1. L'EMAS I ne permettait pas l'enregistrement des entreprises non conformes à la législation environnementale. La proposition de révision manque quant à elle de clarté en ce qui concerne la nécessité pour une organisation certifiée dans le cadre de l'EMAS d'être soumise à des contrôles systématiques de conformité avec les dispositions environnementales nationales, même si toute une série de dispositions y font référence (articles 3, point b, et 6, paragraphe 1, point e, annexes I B, paragraphe 1, II, paragraphe 2.6, et V, paragraphe 5.4.3). En particulier, la proposition ne stipule pas clairement si la déclaration environnementale doit contenir les informations relatives à la conformité de l'entreprise avec la législation environnementale nationale. Ce type d'information devrait figurer au paragraphe 3.2 de l'annexe III relative au contenu de la déclaration environnementale.

2.8.4. Utilisation de l'EMAS dans les contrôles de la conformité avec la législation environnementale

2.8.4.1. L'article 10.2 relatif à la duplication des contrôles doit être lu à la lumière de l'article 1, paragraphe 3. L'EMAS ne se substitue pas aux contrôles environnementaux normaux et ne constitue pas une duplication dans la mesure où les domaines couverts par l'EMAS et les contrôles environnementaux sont différents et complémentaires. L'enregistrement, instrument volontaire au service des entreprises, ne peut remplacer ni les contrôles ni la supervision de la part des pouvoirs publics. Elle peut toutefois être utilisée, dans le cadre de la subsidiarité, afin d'éviter toute duplication inutile et de simplifier les procédures administratives prévues par les législations nationales.

2.8.5. Déclaration environnementale (annexe III)

2.8.5.1. La proposition de la Commission propose une approche réductrice en comparaison avec la version précédente du règlement. Conformément à l'annexe III, paragraphe 3.2, l'organisation ne fait part que de ses objectifs généraux, sans décrire ni sa politique environnementale ni ses objectifs spécifiques. Par ailleurs, la déclaration environnementale peut être partiellement modulée (ciblée). Cela ne devrait pas être permis, et la déclaration devrait être unique et complète.

2.8.5.2. Il est important d'examiner le contenu de la déclaration environnementale à la lumière du paragraphe 3 de l'annexe I, relatif à la communication externe, dans la mesure où «un dialogue ouvert avec les parties intéressées, notamment les collectivités locales et les clients, en ce qui concerne l'impact environnemental» doit exister. C'est à cette demande que doit répondre la déclaration environnementale.

2.8.6. Participation des travailleurs

2.8.6.1. Afin d'éviter toute interprétation laxiste, le texte des annexes II et V devrait être modifié de façon à remplacer «le personnel» par «les travailleurs». Il faudrait également garantir, conformément au droit contractuel à l'information et à la consultation, la transmission des résultats aux représentants des travailleurs au sein des entreprises.

2.9. Comité de gestion (article 14)

2.9.1. La proposition visant à faire du comité de réglementation un comité de gestion contribue au renforcement de l'initiative de la Commission, à sa rapidité et à son efficacité, surtout au niveau international.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «L'allégement de la dette dans la lutte contre la pauvreté dans les pays les moins développés»

(1999/C 209/12)

Le 28 janvier 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'allégement de la dette dans la lutte contre la pauvreté dans les pays les moins développés».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 mai 1999 (rapporteur: M^{me} Davison).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 118 voix pour et une abstention l'avis suivant.

1. Synthèse

1.1. Préoccupé de longue date par l'étendue de la pauvreté absolue dans les pays en voie de développement, le Comité se félicite que certains États membres se montrent à présent résolus à améliorer les allègements de dette publique consentis aux pays les plus pauvres.

1.2. La conditionnalité sociale constitue un des facteurs essentiels du succès de leur entreprise de lutte contre le dénuement absolu. Le Comité préconise d'accélérer et d'approfondir le processus de réduction de la dette publique des pays qui appliquent les principes de la saine gestion des affaires et s'attellent en priorité à éliminer la misère. Les autorités des pays débiteurs concernés devraient affecter les ressources ainsi libérées à des projets sociaux, par le biais de plans précis de résorption de la pauvreté dont les priorités devraient être arrêtées en concertation avec les donateurs et la société civile organisée. Il conviendra de soumettre cette action à un contrôle méticuleux, en mesurant les progrès réalisés au regard de certains indicateurs de pauvreté, tels que la mortalité infantile, les statistiques de scolarisation et la réduction de l'écart entre les femmes et les hommes. Si les gouvernements ne parviennent pas à mettre l'allégement de la dette au service du progrès social, l'aide pourrait être réorientée vers des projets décentralisés.

1.3. Étant donné les contretemps accumulés en matière de remise de dettes et l'urgence revêtue par le problème de la pauvreté, le Comité suggère qu'en guise d'encouragement, les paiements au titre de la dette soient immédiatement diminués dans des proportions drastiques. Cette mesure devrait s'appliquer aux États qui figurent déjà sur la liste des pays nécessitant une assistance et qui s'engagent à consacrer les sommes économisées à des mesures de réduction de la pauvreté.

1.4. Étant donné qu'un délai plus important, pouvant atteindre trois années, devrait être nécessaire pour entamer le stock de la dette, il conviendrait de prendre également à ce stade des dispositions de nature à encourager les pays sagement gérés et s'engageant dans des plans de réduction de la pauvreté. Le Comité propose d'accentuer l'allégement, de manière à ramener le stock d'endettement dans une fourchette de 100 à 150 % de la valeur des exportations annuelles.

1.5. L'UE a un rôle crucial à jouer en exploitant l'occasion qui se présente actuellement de réduire tout à la fois le poids

de la dette et la pauvreté. Le Comité invite la Commission à se montrer plus incisive dans ces dossiers et appelle les États membres à se concerter et à dégager des ressources supplémentaires. L'UE devrait prendre la tête de ce mouvement et contribuer à lui donner sa vitesse de croisière. Elle devrait en outre coordonner les propositions formulées par les États européens pour le G8, d'autant que tous ses membres ne participent pas à cette instance, et parvenir ainsi à ce que loin de s'affaiblir mutuellement, elles se renforcent et que des propositions ambitieuses puissent être présentées dans cette enceinte, tout comme dans les comités de direction de la Banque mondiale et du FMI. En adoptant dans le dossier de la dette des politiques coordonnées et en soutenant financièrement son allégement, l'UE resterait dans le fil de la fonction de donatrice qu'elle assume par le biais de la Commission comme de ses États membres et pourrait développer une action aussi bénéfique qu'essentielle pour réussir à relever les défis en matière de développement humain que l'OCDE a définis pour 2015.

2. Introduction

2.1. Le Comité économique et social a souligné à plusieurs reprises sa préoccupation face à l'ampleur prise par la pauvreté absolue dans les États en voie de développement. Sous les auspices de l'assemblée paritaire ACP-UE, il organise depuis plus de vingt ans le dialogue entre les représentants des milieux sociaux et économiques des États membres de l'Union européenne et des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Ces discussions ont été l'occasion d'exprimer certaines inquiétudes quant aux contraintes que les paiements au titre de la dette extérieure font peser sur les dépenses gouvernementales dans bon nombre de pays endettés comptant parmi les plus pauvres du monde.

2.2. Le Comité a déjà mis l'accent sur la nécessité d'une bonne gestion des affaires publiques et du développement de la société civile dans les pays ACP et ceux de l'hémisphère Sud en général. Il pense que la démarche d'allégement de la dette publique devrait être accélérée et amplifiée pour les pays qui appliquent ces principes de saine gestion des affaires publiques et de priorité accordée à la lutte contre la pauvreté. À défaut de suivre ces lignes directrices, le risque existe que des ressources soient distraites du financement du développement proprement dit au profit de l'annulation globale de la dette. Le présent avis entend étudier la manière dont il serait concrètement possible de mettre en œuvre la conditionnalité sociale.

3. La priorité accordée à la réduction de la pauvreté

3.1. Dans son rapport intitulé «L'aide au développement à l'aube du 21^e siècle», le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE fixe comme objectifs pour 2015 la généralisation de l'enseignement primaire, la réduction de moitié du nombre de personnes vivant en situation de pauvreté absolue et une chute de deux tiers de la mortalité infantile. S'il appuie ce programme, qu'il considère comme un minimum, le Comité est aussi bien conscient qu'il ne sera couronné de succès qu'à la condition d'être ciblé sur la pauvreté et d'aller de pair avec une bonne gestion publique.

3.2. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont identifié et repris sur une liste 41 «pays pauvres très endettés» (PPTE)⁽¹⁾, qui sont les États affectés à la fois par la pauvreté et les charges d'endettement les plus élevées, soit une dette extérieure représentant plus de deux années de recettes d'exportation, voire plus pour certains. Dans une proportion de 80 %, ils se concentrent dans l'Afrique subsaharienne. Que ces nations présentent certains des pires indicateurs sociaux de la planète et soient très loin d'atteindre les objectifs de 2015 n'a rien de fortuit. Des estimations récentes sur les tendances de la mortalité infantile laissent entrevoir qu'en 2015, elle continuera d'y sévir à un taux double de celui visé par l'OCDE, tandis qu'en matière d'éducation, pour ne prendre que cet exemple, leur situation se sera détériorée, la dette hypothéquant leurs chances de parvenir aux performances fixées en la matière à l'échelle planétaire. En Afrique, le nombre d'enfants scolarisés, loin de suivre une courbe ascendante, est en train de décliner et le retard que les filles accusent sur les garçons dans ce domaine ne fait que se creuser actuellement. L'Afrique subsaharienne abrite aujourd'hui le tiers des 125 millions d'enfants privés de scolarisation. Si l'on regarde les évolutions en cours, on constate que cette même catégorie décroît en Amérique latine et en Asie, bien que ces régions soient également confrontées à la pauvreté. En revanche, la non-scolarisation ne recule pas dans les pays africains au sud du Sahara, qui rassembleront en 2015 les trois quarts des 75 millions d'enfants victimes de cette carence et si l'on considère le fossé entre les filles et les garçons, il ne faudra pas moins de 50 ans à ces États, au rythme actuel, pour atteindre un certain niveau d'égalité entre les sexes.

3.3. En moyenne, le service de la dette absorbe 40 % du budget national des PPTE; dans bien des cas, son montant dépasse celui des dépenses de santé et d'éducation. Même si les pouvoirs publics ne choisiront pas toujours d'affecter à des buts sociaux les sommes que libérera un éventuel allègement de leur endettement et bien que les ressources fournies par l'aide restent indispensables, il est tout aussi clair que les paiements au titre de la dette raréfient notablement les moyens qu'ils peuvent mobiliser au service de ces objectifs de développement humain. Le lien établi entre la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté peut donc aider de manière appréciable au respect des objectifs de 2015.

(1) Le groupe des PPTE se compose de l'Angola, du Bénin, de la Bolivie, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Guinée équatoriale, de la Guyane, du Honduras, du Kenya, du Liberia, de Madagascar, du Mali, de la Mauritanie, du Mozambique, du Myanmar, du Nicaragua, du Niger, du Nigeria, de l'Ouganda, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, de la République démocratique populaire lao, du Rwanda, de São Tomé et Príncipe, du Sénégal, de la Sierra Leone, de la Somalie, du Soudan, de la Tanzanie, du Tchad, du Togo, du Vietnam, du Yémen et de la Zambie.

3.4. Bien qu'elle soit un créancier multilatéral relativement peu important, qui ne détient que 5 % du stock des dettes multilatérales, la Communauté européenne joue un rôle politique important. Quatre des gouvernements représentés au G8 appartiennent à l'UE (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie), certains comptant parmi les plus gros des créanciers mondiaux. Les États membres de l'Union européenne sont détenteurs de quelque 25 % des créances bilatérales sur des pays en voie de développement. Ensemble, les pays de l'UE possèdent la majorité des parts dans les organes de la Banque mondiale et du FMI et l'aide au développement qu'ils octroient individuellement, s'ajoutant à celle de la CE, fait de celle-ci le premier donateur mondial, avec 56 % des ressources allouées en la matière en 1996. En outre, la majorité des pays pauvres très endettés sont des États ACP.

3.5. Les instances de l'UE mettent désormais davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté. La Commission lui fait jouer un rôle un peu plus affirmé dans son programme d'aide comme dans les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé. Les gouvernements français et britannique, rejoints par la présidence allemande, ont émis des propositions pour accroître l'ampleur de la remise de dette publique. Les pays scandinaves et les Pays-Bas ont dégagé des ressources importantes pour ce dossier; certains gouvernements ont converti des dettes en monnaie locale, les montants correspondants devant être affectés à des projets sociaux, environnementaux ou relatifs au développement. La réduction de la misère figure aujourd'hui en tête des priorités du Parlement européen. L'assemblée paritaire ACP-UE élabore actuellement un rapport général sur la lutte contre la pauvreté dans les pays ACP et les États membres de l'UE. Quant au Comité, il a adopté un avis⁽²⁾ plaidant pour un souci renforcé de la saine gestion et des droits de l'homme, tandis que dans celui consacré au mouvement «European Fairtrade Marking»⁽³⁾, il se prononce pour l'établissement de corrélations entre commerce et réduction de la pauvreté. Plusieurs autres, dont ceux sur l'investissement et l'OMC, attirent l'attention sur la nécessité d'édicter des normes pour les droits fondamentaux des travailleurs et de faire prévaloir dans les pays en développement les «principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales».

3.6. Dans la foulée des contacts directs qu'il a établis avec des organisations telles qu'ATD Quart-Monde, le Comité se réjouit de voir que la société civile de l'UE s'est sentie suffisamment concernée par le problème pour organiser à l'échelle mondiale une campagne en faveur de l'allègement de la dette qui est axée sur la réunion de juin du G8 et l'an 2000. Cette initiative «Jubilé 2000» rassemble des instances d'aide au développement, des associations caritatives, des syndicats et des Églises de toute l'Europe, avec des partenaires dans les pays en développement. C'est ainsi que le maire de Rome a fait de la capitale italienne une «ville du Jubilé 2000».

4. Les initiatives actuelles de remise de dette

4.1. L'année en cours est cruciale pour un allègement plus poussé de la dette, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) procédant à un réexamen d'ensemble du cadre PPTE.

(2) Avis sur «L'aide au développement, la bonne gestion des affaires publiques et le rôle des milieux économiques et sociaux»: JO C 287 du 22.9.1997.

(3) Avis sur «Le mouvement "European Fairtrade Marking"»: JO C 204 du 15.7.1996.

4.2. Les pays à faible revenu peuvent prétendre à un allègement de type classique, via le Club de Paris, qui rassemble des pays créanciers et dont le secrétariat est hébergé par le Trésor français. Le Club de Paris peut offrir une réduction pouvant atteindre 67 % sur une bonne partie des dettes dues à des instances publiques, une des conditions étant que l'État débiteur ait conclu au préalable un programme économique avec le Fonds monétaire international (FMI) et puisse arguer de bons résultats dans son application.

4.3. En 1996, comme il était devenu évident que les remises consenties par le Club de Paris ne suffisaient pas à résoudre la crise de la dette dans les nations frappées par la pauvreté et que leurs finances continuaient à être obérées par un endettement d'un niveau intolérable, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a porté cet allègement à 80 % et l'a étendu aussi, pour la première fois, aux emprunts contractés auprès de la Banque mondiale et du FMI et aux autres créances multilatérales.

4.4. Pour pouvoir accéder au statut de PPTE, un pays doit être admissible à l'aide concessionnelle du FMI et de la Banque mondiale, faire face à une situation d'endettement non supportable et impossible à régler par d'autres mécanismes d'allègement et pouvoir faire état de réformes appliquées avec succès grâce aux programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale.

4.5. La procédure PPTE est relativement lente. Durant les trois premières années, le pays intéressé doit réussir une période de bonnes performances dans les programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale, sauf s'il peut déjà se prévaloir de résultats brillants et soutenus. Durant ce laps de temps, les créanciers bilatéraux sont censés rééchelonner les échéances de la dette, avec des réductions en valeur actuelle pouvant atteindre 80 %. Passé ce terme, le pays arrive au point de décision, où le stock de dette bilatérale éligible est diminué de 67 %. Après une nouvelle période de trois ans (ou moins, en cas de bonnes performances), il atteint le point d'achèvement et les créanciers bilatéraux réduisent le montant de la dette éligible dans une proportion qui peut aller jusqu'à 80 %, tandis que les créanciers multilatéraux (dont le FMI, la Banque mondiale et la CE) revoient leurs exigences de manière à résorber la dette non soutenable. La Commission a décidé d'augmenter de 15 % les ressources allouées au titre de la facilité d'ajustement structurel aux pays qui atteignent le stade de la prise de décision. Ces sommes sont généralement dévolues à des dépenses sociales.

4.6. Le coût total de l'opération, qui vient d'être recalculé, est estimé aujourd'hui à quelque 12,5 milliards de dollars, à financer par divers canaux. Son augmentation récente est notamment due à la chute du prix de produits sur lesquels repose l'économie de bon nombre de PPTE.

4.7. Certains éléments du cadre PPTE ne laissent pas d'inquiéter. En premier lieu, il s'agit d'un processus d'une longueur et d'une rigidité excessives. Avant de pouvoir y prétendre, les candidats doivent appliquer les programmes de réforme du FMI avec succès durant six années. Depuis sa conception, en 1996, seuls deux des pays pauvres très endettés ont bénéficié d'un allègement effectif et il ne devrait y en avoir que trois autres à les rejoindre en 1999. En outre, le programme n'a pas réduit l'endettement dans des proportions telles qu'il en soit devenu supportable lorsque, par exemple, les prix des matières premières s'affaissent. Le service de la dette, dans le

courant de la procédure PPTE comme après son terme, continue à peser lourd, accaparant ainsi des ressources nécessaires au développement humain. Le rapport d'évaluation de l'initiative PPTE, que la Banque mondiale et le FMI viennent de finaliser en avril 1999, met en lumière bon nombre des problèmes qu'elle recèle et note en particulier que «en termes absolus, il se pourrait bien que l'initiative ne débouche pas sur une réduction significative du service de la dette par rapport au niveau actuel des paiements à ce titre».

4.8. D'une manière générale, il a été reproché à l'action PPTE de ne pas être assez efficace pour contrer la pauvreté dans les pays qu'elle concerne. L'endettement d'un État, par exemple, ne peut être véritablement qualifié de supportable que si toute une série de conditions sont réunies: il doit disposer de recettes d'exportations et de réserves de changes appropriées; son épargne intérieure et ses revenus doivent être suffisants pour qu'il puisse lever des capitaux à l'intérieur de ses frontières; déduction faite des importations de première nécessité, ses exportations doivent dégager un excédent; enfin, ses budgets propres doivent lui permettre d'assumer ses missions fondamentales, de s'attaquer aux situations les plus criantes d'indigence et d'inégalité et de parvenir aux objectifs de 2015.

4.9. Bon nombre de ces critiques ont été avalisées par les Nations unies et des créanciers bilatéraux. Dans la perspective du sommet du G8 qui se tiendra à Cologne en juin 1999, cinq membres du G7 (le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, les États-Unis et le Canada) ont, par exemple, proposé des améliorations à apporter au mécanisme PPTE. D'autres États européens non-membres de cette instance, comme l'Irlande et la Norvège, ont également formulé leurs suggestions. Les modifications qu'il est demandé au G7 d'apporter à l'initiative PPTE se caractérisent par une grande diversité. C'est ainsi qu'il est préconisé, entre autres, d'adoucir les conditions d'éligibilité à l'initiative, pour que de nouveaux pays tels que la Jamaïque, le Cambodge, le Ghana ou le Bangladesh puissent y avoir accès, de procéder plus rapidement à un allègement, en raccourcissant le délai d'attente de six à trois ans, d'apporter certains aménagements dans les critères de façon à accroître le montant de l'endettement remis, de porter au-delà du plafond de 80 % les réductions bilatérales de dette consenties dans le cadre du Club de Paris, de supprimer les prêts et services d'assistance, de vendre le stock d'or du FMI pour financer l'initiative, d'augmenter les contributions bilatérales au fonds fiduciaire PPTE, d'étendre l'aide ou encore de débattre d'un renforcement du couplage entre l'allègement et la réduction de la pauvreté. Le gouvernement britannique voudrait qu'un «code de conduite social» soit instauré et que la CE prenne en charge, grâce à son budget d'aide au développement, une hausse des ressources fournies à l'initiative PPTE. La présidence allemande recommande pour sa part que via cette même aide au développement, les PPTE bénéficient d'une annulation totale et obligatoire des sommes qu'ils doivent, à la condition qu'ils prennent des engagements de saine gestion publique et de lutte contre le dénuement. Toutes ces idées peuvent contribuer à gonfler le volume de l'allègement consenti. Il convient de présent de les articuler, de clarifier les mécanismes qui feront le lien entre le soulagement de la dette et la réduction de la pauvreté et d'assurer le financement adéquat pour amender le cadre PPTE de résorption de l'endettement. Le Comité invite les États membres à donner de l'Union européenne l'image d'une puissance économique intensément dévouée à l'établissement d'un cadre efficace pour les relations Nord-Sud et à l'élimination de la misère dans le monde et à financer une amplification de la remise de dettes, notamment par le truchement du Fonds européen de développement.

5. La position du Comité

5.1. Préoccupations d'ordre général

5.1.1. Le Comité a proposé de renforcer la lutte mondiale contre la pauvreté sous tous les angles d'attaque, qu'il s'agisse du commerce, de l'aide, de l'emploi, de la prévention des conflits, de la bonne gestion des affaires publiques, des questions d'égalité des chances entre hommes et femmes ou de la dette. Il a souligné qu'une saine administration publique et l'attention prioritaire portée à la misère conditionnent le succès de ce combat. Dans son programme d'aide, la Commission s'est également engagée à défendre les principes du bon gouvernement, dont l'une des données fondamentales est que les citoyens, y compris les femmes, puissent prendre part aux affaires de l'Etat par le biais des assemblées parlementaires et des organisations représentatives. Bien que cette participation ait déjà pour effet de circonscrire les risques d'affrontements, le Comité a appelé l'Union européenne et les États-Unis à coopérer plus activement pour prévenir les conflits et la présidence allemande a proposé que le G8 étudie attentivement une stratégie globale en la matière, l'objectif étant de mettre en place un système d'alarme précoce (ou de conforter ceux déjà en place dans les pays pauvres), qui déboucherait sur des pourparlers internationaux de coordination sous l'égide des Nations unies. Enfin, le Comité a exhorté l'UE à assurer la cohérence de sa politique d'aide avec sa politique commerciale et a pris position en faveur du mouvement coopératif et du label «commerce équitable» («Fair trade»).

5.1.2. La dette extérieure pose deux grands problèmes. Le plus prégnant est celui de ses répercussions sociales, en particulier pour les pauvres, sans qu'il faille négliger pour autant celui de l'effet dissuasif que l'endettement, tel une épée de Damoclès, produit pour les investisseurs étrangers comme pour les investissements domestiques orientés vers la croissance. L'allègement de la dette est important pour contribuer à promouvoir l'investissement et à réduire la fuite des capitaux. Si l'on veut que les pays pauvres s'extraitent de la misère et assument leur part dans le commerce mondial, pour le plus grand profit réciproque de toutes les économies de toute la planète, il est indispensable qu'ils puissent attirer les investissements et trouver le chemin de la croissance économique. Soulager leur dette n'est pas une fin en soi mais un moyen d'atteindre ces objectifs.

5.1.3. Étant donné le retard déjà accumulé dans le processus d'allègement et l'acuité de la question de la pauvreté, le Comité recommande de faire porter immédiatement les efforts sur le volet social.

5.2. Conditionnalité sociale et implication de la société civile

5.2.1. Le Comité endorse l'idée d'un mécanisme d'encouragement des pays désireux de s'engager dans la lutte contre la pauvreté, dans la promotion des droits de la personne humaine et des minorités et dans une saine gestion des affaires publiques. Pour les pays qui s'attellent à combattre la pauvreté, il faudrait prévoir des dispositions incitatives, par exemple en diminuant fortement le service de la dette dès le lancement du mécanisme PPTE, tandis que la réduction du stock d'endettement pourrait intervenir au terme d'une procédure resserrée dans un cadre d'une durée de trois ans maximum, au lieu de six actuellement,

le tout étant suspendu à la condition que l'ensemble des gains tirés de cette opération de réduction de l'endettement soit mis au service d'initiatives de lutte contre la misère, sur une base sociale. En cas de non-respect de cet impératif, l'aide accordée au gouvernement central d'un pays pourrait être restreinte en proportion et réallouée directement au soutien de projets décentralisés.

5.2.2. Cette démarche procède d'une double intention. Il s'agit en premier lieu d'empêcher que, durant le processus PPTE, les pays concernés ne soient écrasés par un service de la dette d'un poids excessif: pour ce faire, la réduction substantielle des paiements versés actuellement à ce titre serait utilisée expressément pour accroître les dépenses de l'État dans les domaines intéressant la lutte contre la pauvreté. Les gouvernements seraient tenus de coopérer avec les donateurs et la société civile organisée pour développer des plans précis de réduction de la misère. Affectés à ceux-ci, les fonds économisés contribueraient à l'augmentation des budgets sociaux, dans des domaines comme l'enseignement primaire, la formation professionnelle, les soins de santé de base ou le problème du VIH et du sida, ainsi qu'à d'autres mesures propres à faire reculer le dénuement, telles que la construction de voiries rurales, les programmes destinés aux femmes, la création d'emplois ou l'aide apportée aux paysans pauvres pour accroître leur production.

5.2.3. En second lieu, à la fin d'un parcours PPTE abrégé, qui, par exemple, se réduirait tout au plus à une période triennale, les pays concernés se verraient octroyer un allègement supplémentaire, qui ramènerait leur stock d'endettement dans une fourchette de 100 à 150 % de la valeur des exportations annuelles, toujours à la condition que les gains réalisés les cinq années suivantes sur le service de la dette soient alloués à des investissements de réduction de la pauvreté. Pour que les investisseurs aient la certitude que l'État bénéficiaire sera dorénavant capable de faire face durablement à ses échéances, il conviendra que la remise de dette soit ferme et irrévocable. Toutefois, s'il devait se faire qu'à un moment quelconque de la procédure PPTE ou de la période quinquennale qui la suit, un gouvernement revienne sur son engagement d'affecter les bénéfices d'un allègement à la lutte contre la pauvreté, les donateurs devront redéployer en proportion leurs aides et leurs prêts à des projets décentralisés, par un engagement auquel il faudra donner une forme officielle. On ne doit pas perdre de vue, en effet, que les nations concernées continueront encore pour un certain temps à avoir besoin d'une assistance financière et que des liens étroits subsisteront entre leurs gouvernements et les donateurs. Le Comité incite la Commission et les États membres à mettre sur pied un mécanisme de coopération utilisant ces relations comme levier pour garantir la bonne gestion publique et la focalisation sur la réduction de la pauvreté. A cet effet, il sera nécessaire d'intensifier le suivi sur le terrain et d'associer plus étroitement les partenaires économiques et sociaux à cette démarche.

5.2.4. Les pays bénéficiaires devraient accepter de verser toutes les économies réalisées sur le service de la dette dans un fonds de lutte contre la pauvreté, qui serait géré par un comité formé de représentants des pouvoirs publics, des donateurs et de la société civile. Cette implication des acteurs économiques et sociaux à des actions d'autodéveloppement est de nature à instaurer un climat de confiance. Les ressources de cette caisse seraient allouées aux projets prioritaires de réduction de la pauvreté, définis eux aussi en concertation avec les donateurs et la société civile. Il y aurait lieu de lui appliquer des règles comptables sévères, afin que ses frais administratifs restent le plus faibles possible.

5.2.5. Les plans nationaux prennent souvent la forme de programmes d'investissement sectoriels (par exemple ceux soutenus par l'UE dans le domaine éducatif ou sanitaire) qui se prêtent à bénéficier d'un concours provenant d'un pareil fonds de lutte contre la pauvreté. Un mécanisme de ce genre a été expérimenté en Ouganda, où le gouvernement a convenu publiquement de réserver les bénéfices retirés de l'allègement à un fonds d'action contre le dénuement qui apporte un soutien financier au plan d'action national d'éradication de la pauvreté. À l'heure actuelle, la mise en œuvre de cette démarche est un succès. Ainsi, une partie de ces fonds a été utilisée en appui des efforts déployés par les autorités pour atteindre leur objectif de généraliser l'instruction primaire, niveau d'enseignement dont les effectifs sont passés d'environ 2 millions à plus de 5 millions d'élèves depuis que le gouvernement a supprimé les droits officiels d'inscription scolaire.

5.2.6. Le Comité souhaite insister sur la transparence qui s'impose et implique notamment que les gouvernements suivent des règles de comptabilité claires, ainsi que sur les indices de performances sociales, grâce auxquels il est possible de mesurer les progrès accomplis, entre autres, pour l'accès aux soins de santé, les carrières, le nombre d'enfants qui sont scolarisés ou qui terminent leur scolarité ou encore la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes. Si l'on veut éviter toute fraude, ces indicateurs doivent être très pointus, car, pour ne citer que cet exemple, un pays peut très bien se conformer à l'injonction qui lui est faite d'augmenter ses dépenses de santé par une hausse des honoraires médicaux, alors que si l'on jugeait cette augmentation en observant l'évolution de la mortalité infantile, on pourrait au contraire se faire une idée des véritables avancées dont a bénéficié la population. Par ailleurs, les objectifs devront être en nombre réduit, pour pouvoir faire l'objet d'un suivi serré. La plupart des gouvernements ont élaboré des indices qui permettent de surveiller les secteurs dont il est question: des statistiques de base s'y rapportant sont ainsi publiées chaque année dans le «Rapport sur le développement humain» du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ou dans le rapport annuel de la Banque mondiale.

5.2.7. Le Comité fait sienne l'idée selon laquelle l'allègement de la dette ne devrait pas s'effectuer au détriment des projets de développement, et notamment de ceux menés sur le terrain par les ONG. La présidence allemande a invité tous les donateurs à verser leur écot au fonds fiduciaire PPTE de la Banque mondiale en 1999, pour éviter que son programme d'aide aux pays pauvres ne soit remis en question. Par ailleurs,

l'allègement ne suffira pas à sortir les pays concernés de la misère. Leurs gouvernements sont certes tenus d'introduire des réformes politiques repensées et de garantir une utilisation efficace des ressources mais il n'en demeure pas moins qu'un accroissement des moyens financiers mis à leur disposition reste impératif pour qu'ils atteignent les buts définis en matière de lutte contre le dénuement, ainsi que les gouvernements l'ont reconnu lors du sommet mondial de Copenhague. L'UE devrait encourager ses États membres à augmenter leurs aides et à parvenir à l'objectif d'y consacrer 0,7 % de leur PIB.

5.2.8. Tout autant que d'alléger l'endettement, il importe d'éviter que la crise de la dette ne se réitère. La Commission se doit de soutenir les pays en développement et la mise en œuvre de stratégies améliorées de gestion des crédits. Si les créanciers ont des obligations, les emprunteurs ont aussi les leurs. Il est primordial que ces pays empruntent avec discernement, de préférence à des conditions privilégiées et en ayant en vue des initiatives de résorption de la pauvreté. Les assemblées parlementaires et la société civile organisée peuvent avoir une fonction de premier plan pour examiner tout nouveau prêt. En parallèle, il conviendra de procéder à un contrôle des efforts de réduction de la misère, de manière à avoir la certitude que les concours budgétaires, l'allègement de la dette, l'aide et les nouveaux emprunts produisent bien l'effet escompté.

6. Conclusions

6.1. L'UE a un rôle crucial à jouer en exploitant l'occasion qui se présente actuellement de réduire tout à la fois le poids de la dette et la pauvreté. Le Comité invite la Commission à se montrer plus incisive dans ces dossiers et appelle les États membres à se concerter et à dégager des ressources supplémentaires. L'UE devrait prendre la tête de ce mouvement et contribuer à lui donner sa vitesse de croisière. Elle devrait en outre coordonner les propositions formulées par les États européens pour le G8, d'autant que tous ses membres ne participent pas à cette instance, et parvenir ainsi à ce que loin de s'affaiblir mutuellement, elles se renforcent et que des propositions ambitieuses puissent être présentées dans cette enceinte, tout comme dans les comités de direction de la Banque mondiale et du FMI. En adoptant dans le dossier de la dette des politiques coordonnées, l'UE resterait dans le fil de la fonction de donatrice qu'elle assume par le biais de la Commission comme de ses États membres et pourrait développer une action aussi bénéfique qu'essentielle pour réussir à relever les défis en matière de développement humain que l'OCDE a définis pour 2015.

Bruxelles, le 27 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Rapport économique annuel 1999 “L'économie de l'Union à l'arrivée de l'euro: promouvoir la croissance, l'emploi et la stabilité”»

(1999/C 209/13)

Le 22 janvier 1999, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le Rapport économique annuel 1999 — «L'économie de l'Union à l'arrivée de l'euro: promouvoir la croissance, l'emploi et la stabilité».

La Section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de la préparation des travaux, a adopté son avis le 5 mai 1999 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 27 mai), le Comité économique et social a adopté par 86 voix pour et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social souligne d'abord l'importance du Rapport économique annuel à l'examen : il est le premier à préparer les «Grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté» (prévues à l'article 103 du Traité CE) dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Le Comité se réjouit du grand nombre de pays qui se sont qualifiés pour l'Union monétaire et espère que la Grèce et les pays qui ont préféré rester, pour le moment, en dehors de cette union pourront la rejoindre rapidement.

1.2. Le passage des monnaies des 11 pays vers une monnaie unique — décidé formellement au début du mois de mai 1998 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999 — s'est fait sans heurts et ouvre une ère de stabilité dans la zone euro et au-delà. L'enthousiasme avec lequel les marchés financiers ont d'emblée réagi à la naissance de l'euro est très significatif (1).

1.3. Entre la publication du Rapport économique annuel et l'aboutissement des travaux du Comité, d'importantes modifications de tendance se sont manifestées quant aux prévisions économiques pour 1999 et 2000, la Commission a présenté sa Recommandation pour les Grandes orientations des politiques économiques, la Banque centrale européenne a pris, le 8 avril 1999, une importante décision de politique monétaire, et, enfin, la présidence allemande a présenté une proposition pour le Pacte européen pour l'emploi. Ces différents éléments ont été pris en compte dans l'élaboration du présent avis.

2. Situation économique et perspectives

2.1. Le Rapport économique annuel 1999

2.1.1. La Commission met en lumière qu'à la fin de l'année 1998, les pays de l'Union européenne, y compris ceux qui

n'ont pas (encore) adhéré à l'Union économique et monétaire, sont parvenus à un très haut degré de convergence:

- l'inflation est au plus bas depuis trente ans;
- le déficit budgétaire est descendu en dessous de 3 % du PIB (il est passé de 6,1 % en 1993 à moins de 2 % en 1998);
- dans son ensemble, la dette publique diminue de façon significative, surtout dans les pays où elle est la plus élevée et notamment en Belgique et en Italie;
- les turbulences de change — au moins entre les pays participant à l'UEM — appartiennent au passé grâce à la création de la monnaie unique;
- les intérêts à long terme convergent vers une valeur voisine de 4 %; le taux réel — autour de 2 % — est le plus bas depuis vingt ans;
- d'un point de vue macro-économique, la rentabilité des entreprises a dépassé les niveaux de la période de plein emploi des années 60.

2.1.2. Bien que 1,7 million de nouveaux emplois aient été créés en 1998, la réduction du chômage reste clairement insuffisante (2) dans l'Union européenne.

2.1.3. Voilà, dans l'ensemble, des conditions de base qui — l'environnement international, les politiques économiques et la confiance des consommateurs aidant — devraient permettre d'œuvrer vers une situation de stabilité et de croissance susceptible, en quelque 10 années, de réduire substantiellement le niveau de chômage.

2.1.4. Or, la crise asiatique, qui s'est étendue aux pays de l'Est européen et a atteint l'Amérique du Sud, comporte des risques pour l'Union européenne. Selon le Rapport économique 1999, cette situation internationale compromet les perspectives de croissance de l'Union européenne. À cela s'ajoute l'augmentation du sentiment d'insécurité des consommateurs et des opérateurs économiques.

(1) Le Comité prépare actuellement un avis d'initiative sur les premiers mois d'existence de la monnaie unique européenne.

(2) Encore que des différences importantes soient à signaler selon les pays et les régions.

2.1.5. En 1998, le développement, supérieur à ce qui était prévu, de la demande interne a plus que compensé les effets de la crise asiatique et l'UE a terminé l'année avec une croissance d'environ 3 %. Pour 1999 cependant, la Commission prévoit que le ralentissement des exportations touchera aussi la formation des stocks et les investissements des entreprises et que les perspectives de croissance s'en trouveront sensiblement réduites. Le policy-mix s'est, certes, détendu face à ce ralentissement de la demande, mais il reste trop passif vis-à-vis des chocs extérieurs.

2.1.6. En principe, l'UE doit — toujours selon la Commission — réagir à d'éventuelles menaces par l'application d'un policy-mix approprié. Ceci concerne notamment la politique macro-économique. Les efforts en matière de marché du travail et de politiques structurelles, dans les marchés des biens et des services, mais aussi dans le domaine de l'innovation des entreprises, doivent être poursuivis.

2.2. Les prévisions du printemps 1999 pour 1999-2000 ⁽¹⁾

2.2.1. Le tableau reproduit ci-après illustre clairement la détérioration des perspectives économiques depuis les prévisions de l'automne 1998, encore que cette détérioration soit, tout compte fait, fort limitée et largement anticipée.

2.2.2. Après une réduction de la perspective de croissance pour 1999 de 2,7 à 2,4 % dans les prévisions de l'automne 1998 (reprises dans le Rapport économique 1999), les prévisions du printemps 1999 réduisent encore cette perspective à 2,1 %. Néanmoins, pour l'année 2000, les dernières prévisions maintiennent une augmentation de la croissance de 2,7 %.

⁽¹⁾ L'économie européenne — Supplément A — Tendances économiques — n° 4 — Avril 1999.

Caractéristiques des prévisions du printemps 1999 — EU-15 ^(a)

				Printemps 1999		Différence avec Automne 1998 ^(b)	
	1996	1997	1998	1999	2000	1999	2000
PIB	1,8	2,7	2,9	2,1	2,7	- 0,3	- 0,1
Investissement en équipement	3,9	5,0	8,4	3,8	5,3	- 1,4	0,8
Emploi	0,3	0,5	1,1	0,8	0,8	- 0,1	- 0,1
Chômage ^(c)	10,9	10,6	10,0	9,6	9,2	0,1	0,2
Inflation ^(d)	2,7	2,1	1,5	1,3	1,6	0,4	- 0,2
Déficit public (% PIB)	- 4,1	- 2,3	- 1,5	- 1,5	- 1,3	0,1	0,1
Dettes publiques (% PIB)	72,8	71,7	69,7	68,6	67,0	- 0,3	- 0,2
Balance courante (% PIB)	0,9	1,5	1,2	0,9	0,9	- 0,5	- 0,5
p.m. PIB EUR-11	1,6	2,5	3,0	2,2	2,7	- 0,4	- 0,2

^(a) Variation annuelle en % sauf indication contraire.

^(b) Un signe «+» («-») correspond à un chiffre positif supérieur (inférieur) ou à un chiffre négatif inférieur (supérieur) à celui de l'automne 1998.

^(c) En pourcentage de la population active.

^(d) Déflateur de la consommation privée.

Source: Commission européenne.

2.2.3. Quant à la situation internationale, la Commission est un peu moins pessimiste que par le passé: la crise financière brésilienne ne semble pas faire tache d'huile dans la région, les pays du Sud-est asiatique entrevoient la fin de leur cauchemar économique et la monnaie nationale de certains d'entre eux se redresse, une reprise se dessine au Japon à partir du second trimestre de cette année et, surtout,... la croissance aux États-Unis n'a pas encore entamé son «soft landing» et continue de plus belle (voir plus loin le point).

2.3. La Recommandation de la Commission, du 30 mars 1999, concernant les Grandes orientations des politiques économiques ⁽²⁾

2.3.1. La Commission — s'inspirant du Rapport économique annuel 1999 et des Prévisions conjoncturelles du prin-

temps 1999, dont les tendances étaient largement escomptées depuis quelques mois — invite:

— les États membres à poursuivre une politique budgétaire d'assainissement conformément au Pacte de stabilité et de croissance,

— les partenaires sociaux à négocier des augmentations salariales, pas trop élevées, pour ne mettre en cause ni la stabilité des prix ni la rentabilité des entreprises, mais suffisamment élevées pour réaliser les augmentations de salaire réel nécessaires pour encourager la demande privée, le tout restant dans le cadre de l'augmentation de la productivité,

afin de permettre à la Banque centrale européenne de contribuer, en vertu de l'article 105 du Traité CE, à la croissance et à la création d'emplois sans mettre en cause la stabilité des prix.

⁽²⁾ COM(1999) 143 final.

2.3.2. La Commission invite donc tous les acteurs, y compris les partenaires sociaux, à procéder à un vaste dialogue, à tous les niveaux, afin de faire tout ce qui est possible pour créer des emplois et réduire le chômage.

2.3.3. La coordination des politiques macro-économiques doit aller de pair avec des mesures structurelles dans les marchés des biens et des services, du capital et du travail, conformément au Pacte européen pour l'emploi lancé à Vienne.

2.3.4. La Commission plaide pour une augmentation des investissements, y compris au niveau communautaire (réseaux transeuropéens) et à travers des partenariats entre gouvernements et entreprises privées, tels que les préconise le Comité économique et social.

2.3.5. La Commission adresse, pour la première fois, des recommandations particulières à tous les États membres. Ceux qui appartiennent à la zone euro sont appelés à poursuivre leurs efforts d'assainissement, dans l'esprit du Pacte de stabilité et de croissance, les autres à persévérer dans le sens de la convergence en vue d'une rapide adhésion à l'Union économique et monétaire. Tous doivent continuer — en fonction de leur situation de départ — à mettre en œuvre les mesures de restructuration de leur économie dans le sens sollicité dans les processus de Luxembourg et de Cardiff.

2.4. Intervention de la BCE du 8 avril 1999

2.4.1. Le 8 avril, la Banque centrale européenne a baissé d'un demi pour cent son taux d'intérêt de base, le portant de 3 à 2,5 %. Le Comité économique et social avait lancé, depuis plusieurs mois, des signaux dans ce sens et se félicite de la décision de la BCE. La BCE n'a invoqué aucune raison de politique monétaire mais elle a pris résolument sa responsabilité dans le cadre de l'article 105 du Traité CE, en se référant aux perspectives actuelles de croissance et de création d'emplois dans la Communauté. Il est tout à fait clair que la BCE a pris sa décision en toute indépendance.

3. Observations du Comité économique et social

3.1. Le chômage — frolant toujours les 10 % de la population active et touchant toujours davantage certaines catégories, dont les femmes et les jeunes, et certaines régions, dont celles en restructuration agricole ou industrielle — reste à un niveau inacceptable⁽¹⁾, malgré les déclarations de principe sur la priorité à l'emploi.

⁽¹⁾ Le Comité prépare actuellement un avis d'initiative sur les premiers mois d'existence de la monnaie unique européenne.

3.2. Le Comité partage largement l'avis de la Commission quant aux responsabilités pour la conduite de la politique économique dans l'Union européenne. Le CES considère que les protagonistes des politiques budgétaire, salariale et monétaire doivent faire un effort conjoint pour mener à bien une stratégie dynamique vers la croissance et la création d'emplois :

— la politique budgétaire, menée par les États membres et surveillée par les procédures prévues à l'article 104, a, b et c, — en dépit de grands progrès de consolidation — n'a pas encore atteint le régime de croisière exigé par le Pacte de stabilité et de croissance. De ce fait les gouvernements peuvent laisser jouer les stabilisateurs automatiques dans les pays qui ont atteint (ou presque) l'équilibre budgétaire mais, dans les autres (les trois plus grands pays), ils ont une marge de manœuvre plus réduite.

— la politique salariale, essentiellement du domaine des partenaires sociaux (encore que les États membres restent des acteurs importants en tant qu'employeurs d'abord et de co-responsables du marché du travail ensuite), a apporté une contribution constructive importante au policy-mix, aidant ainsi la BCE dans ses efforts de stabilité monétaire et les États membres à mieux contenir leurs budgets. Elle a permis le rétablissement de la rentabilité des entreprises à un niveau plus élevé que celui des années 1961-1973, même si les différences selon les régions et selon les secteurs sont considérables. Pour autant que la croissance de la productivité le permette, l'évolution des salaires doit continuer à contribuer au soutien de la consommation privée et au renforcement de la confiance des consommateurs.

— la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne (BCE) vise d'abord la stabilité des prix. Pour autant que ce soit possible sans mettre en péril la stabilité des prix, la BCE peut cependant contribuer, en permanence et simultanément, à la croissance et à la création d'emplois, en vertu de l'article 105 qui renvoie à l'article 2 du Traité.

3.3. Parmi les trois protagonistes de la politique macro-économique de la Communauté — la BCE pour la politique monétaire, les États membres pour la politique budgétaire ou les partenaires sociaux pour la politique salariale — seule la BCE peut réagir rapidement à une menace venant de l'extérieur. Sa décision de réduire le taux d'intérêt (0,5 % le 8 avril) a un effet immédiat sur le coût de l'argent mais ne se répercutera pleinement sur la croissance (0,2 à 0,3 %) que vers la fin de l'année. Même si les turbulences de l'environnement international ont été amorties avec une relative facilité en 1998, l'effet négatif sur la croissance et l'emploi se manifeste en 1999 et de nouvelles menaces ne sont pas à exclure car les effets de la situation de guerre au Kosovo n'ont pas pu être pris en compte par la Commission dans les prévisions économiques publiées le 30 mars.

3.3.1. Le Comité économique et social apprécie l'effort de la Commission de définir le policy-mix approprié à la situation actuelle, mais regrette qu'elle ne développe pas plus en détail les risques qui peuvent survenir et les manières d'y remédier.

3.4. Cet état de choses est d'autant plus grave que les prévisions économiques pour 1999 ont souvent été, ces derniers mois, ajustées vers le bas. Le Comité est d'avis que le pessimisme de certains instituts de recherche, amplement relaté et commenté dans les médias, n'est pas de nature à encourager les chefs d'entreprise et les consommateurs vers plus d'investissement et de consommation. En outre, le diagnostic présenté par la Commission dans son rapport économique annuel 1999, quant aux risques pour les perspectives de croissance et de création d'emplois dans l'UE, est trop conditionné par ses craintes pour l'environnement international. La recommandation de la Commission du 30 mars 1999 est plus nuancée, car — tout en admettant que les problèmes ne sont pas résolus en Russie et en Amérique latine — elle reconnaît des signes de reprise au Japon et dans le Sud-est asiatique et la continuité de la croissance aux États-Unis qui restent le marché d'exportation le plus important pour l'Union européenne. Non seulement les États-Unis, grâce à une demande intérieure dynamique, ont résisté à la conjoncture internationale, mais ils demandent maintenant une contribution européenne pour stimuler l'économie internationale.

3.4.1. En effet, le PIB de l'UE dépend pour moins de 10 % des échanges avec les pays tiers. Si l'UE a pu plus que compenser, en 1998, les problèmes résultant des relations avec les pays asiatiques, notamment par l'augmentation de la demande interne, il faudrait tout faire pour stimuler encore cette année la demande interne et les investissements⁽¹⁾. La naissance de l'euro et la mise en place d'une stratégie de croissance et d'emploi obligent l'UE à prendre toutes les mesures qui, sans mettre en cause la stabilité, assurent un fonctionnement efficace du marché des capitaux susceptible de traduire en investissements productifs l'afflux de capitaux.

3.4.2. À la fuite des capitaux de pays tiers en difficulté correspondent des flux de capitaux vers les États-Unis et vers l'Union européenne où ils vont à la recherche de plus de sécurité et sont de nature à stimuler les investissements. La dimension économique de l'Europe, renforcée par l'arrivée de l'euro, ne permet plus d'utiliser des excuses extérieures pour justifier de pauvres performances intérieures. L'Europe en tant qu'entité économique a un grand potentiel de croissance et les Grandes orientations des politiques économiques devraient proposer les mesures nécessaires pour réaliser ce potentiel.

3.5. Le Comité se rend compte qu'en matière de politique budgétaire la réduction des déficits structurels des États membres ne correspond pas encore entièrement aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance, ce qui réduit la marge de manœuvre de la politique budgétaire. En outre, il convient de restructurer les dépenses publiques davantage vers des dépenses d'investissement (y compris en capital humain en vue du

développement de la société de la connaissance) afin d'améliorer les conditions pour la croissance et la création d'emplois. Au niveau de la Communauté, une accélération du financement des programmes concernant les réseaux transeuropéens pourrait aider grandement ce processus.

3.5.1. Cette politique budgétaire responsable, complétée par la poursuite de l'évolution salariale appropriée décrite au point ci-dessus, crée les conditions nécessaires afin que la politique monétaire de la BCE puisse utiliser toutes les marges de manœuvre dont elle dispose pour soutenir — en l'absence de tensions inflationnistes — la croissance et l'emploi ainsi que le stipulent les articles 2 et 105 du Traité. Par sa décision du 8 avril de baisser ses taux d'intérêt, la BCE est allée dans le bon sens mais l'on peut se demander si elle ne devrait pas anticiper davantage l'évolution de la conjoncture afin d'envoyer aux marchés le bon signal pour renforcer la confiance.

3.5.2. En 1998, les prix à la production industrielle ont connu une évolution négative: 2,2 % pour l'ensemble de l'UE. Dans certains pays, l'évolution des prix à la consommation fait craindre des tendances déflationnistes. Des voix s'élèvent donc dans ces pays pour réclamer une politique moins rigide afin de stimuler la demande et d'éviter une récession.

3.5.3. Dans d'autres pays où les tendances inflationnistes se font plus aiguës, des politiques plus rigides sont réclamées. Il va de soi que la BCE doit mener une politique monétaire prenant en compte les intérêts de tous les États membres de l'UEM.

3.6. Le Comité invite la Commission à présenter dans son rapport annuel des scénarios à moyen terme devant aider le processus de décision macro-économique.

3.7. Le Comité est d'avis que l'Union européenne devrait se fixer un objectif de croissance à moyen terme d'au moins 3,5 % pour pouvoir créer des emplois en nombre suffisant pour réduire, en quelque 10 ans, le niveau de chômage actuel à 3 ou 4 % et augmenter le taux d'emploi pour s'approcher des 70 %, ainsi que la Commission l'avait proposé en automne 1997 dans son premier projet de Lignes directrices pour les politiques de l'emploi.

3.7.1. Ce développement doit reposer sur un accroissement soutenu des investissements (environ 7 % à l'année pour passer des 19 % actuels à 22-23 % du PIB) pour créer les emplois nécessaires et pour éviter que des tensions inflationnistes puissent surgir suite à un manque de capacités de production. Le niveau des taux d'intérêts à long terme et la rentabilité des entreprises constituent à l'heure actuelle des conditions favorables. Il reste à trouver une politique macro-économique qui permette une croissance durable et un développement approprié de la demande. Cette politique doit être soutenue par des réformes économiques conformes à celles qui ont été entamées par le processus de Cardiff. Ces réformes visent l'amélioration de la compétitivité et du fonctionnement des marchés des biens, des services et des capitaux.

(1) Voir l'avis du Comité économique et social du 2 juillet 1998 intitulé «L'Europe en tant qu'entité économique — un défi politique»: JO C 284 du 14.9.1998.

3.7.2. Dans plusieurs États membres, les investissements publics ont fait les frais des efforts de ces pays pour atteindre les critères de convergence pour entrer dans la troisième phase de l'UEM. Le Comité insiste donc pour que la politique budgétaire favorise davantage les investissements. En particulier, les gouvernements devraient stimuler un partenariat entre secteurs public et privé en matière d'investissements.

3.7.3. Le Comité est d'avis que tout le possible devrait être fait pour soutenir la demande intérieure. Dans ce contexte et compte tenu des contraintes budgétaires et du rôle redistributif du budget, un allègement de la charge fiscale, pour les entreprises mais aussi pour les ménages, pourrait stimuler à la fois les investissements et la confiance des entrepreneurs et des consommateurs. Le Comité a réclamé depuis plusieurs années que l'on autorise, sous certaines conditions, dans les États membres qui le souhaitent, une réduction des taux de TVA sur les produits et services riches en main-d'œuvre. Le Comité se félicite de ce que la Commission a présenté une proposition de directive dans ce sens, sur laquelle il a émis un avis largement favorable (1).

3.7.3.1. Le Comité souhaite que, après l'augmentation de la pression fiscale (impôts et cotisations sociales en % du PIB) (2) dans les années 70 (environ 36 % à 46 % du PIB en raison notamment de la diminution du nombre des contribuables du système de sécurité sociale et de l'augmentation des dépenses sociales) et après la stagnation de la pression fiscale jusqu'au milieu des années 90, un renversement de tendance s'opère maintenant. Selon les prévisions de la Commission, la pression fiscale pour l'ensemble de l'Union, qui était de 46,7 % en 1996 et de 46,3 % en 1998, serait de 45,7 % du PIB en 2000, même si, dans certains États membres, la pression fiscale n'a pas encore commencé à baisser. Le Comité espère que la baisse des prélèvements ne se traduit pas par une diminution des prestations sociales qui sont un élément fondamental du modèle social européen (3).

3.8. Le Comité économique et social reste d'avis que la croissance économique est essentielle pour créer des emplois en nombre suffisant, mais estime également que des mesures structurelles et du marché du travail sont un complément important et nécessaire pour arriver à une amélioration significative de la situation de l'emploi. Il faut donc avoir une approche intégrée entre les Grandes orientations des politiques économiques et les Lignes directrices pour les politiques de l'emploi (4). Le Comité se félicite de ce que des politiques structurelles qui étaient jusqu'à présent de la seule compétence des États membres, deviennent de plus en plus une préoccupation commune nécessitant une coordination certaine.

3.8.1. Le Comité estime que les plans d'action nationaux en matière d'emploi devraient s'inspirer du processus engagé à Luxembourg en 1997, prévoyant: l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle (formation, etc.), le développement de l'esprit d'entreprise, l'encouragement de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs, et le renforcement des politiques d'égalité des chances; complété à Vienne, en décembre 1998, par: le réexamen des systèmes d'avantages fiscaux et d'allocations afin d'encourager les inactifs à prendre un emploi et les employeurs à créer des emplois, l'encouragement des travailleurs âgés à participer davantage à la vie professionnelle, l'encouragement de l'insertion sociale et l'égalité des chances pour les groupes défavorisés.

3.8.2. Par ailleurs, les politiques structurelles doivent veiller à ce que la croissance réponde aussi à des impératifs écologiques.

3.8.3. Dans certaines circonstances, une plus grande flexibilité au niveau des conditions de travail peut aider à l'employabilité des personnes. Le Comité estime qu'une plus grande différenciation dans la hiérarchie des coûts salariaux pourrait augmenter le contenu en emploi de la croissance. Afin de ne pas réduire les revenus les plus bas et d'éviter le phénomène des «working poor», mais également pour stimuler la demande et donc la croissance, le Comité prône l'application d'une mesure, déjà préconisée dans le Livre blanc de M. Delors, qui consiste à réduire les coûts salariaux indirects en bas de l'échelle salariale pour stimuler l'engagement par les entreprises de jeunes travailleurs et de travailleurs peu formés. Le Comité constate que la Commission revient sur cette question dans sa recommandation du 30 mars 1999 concernant les Grandes orientations des politiques économiques.

3.8.4. Cependant, l'éducation, la formation professionnelle et la formation permanente sont des éléments capitaux dans la lutte contre le chômage: si 20 % du chômage ont un caractère essentiellement conjoncturel, les 80 % qui restent peuvent être comblés, pour moitié, par une main-d'œuvre disponible et (avec quelque formation de courte durée) prête à occuper un poste de travail; pour l'autre moitié, qui touche les chômeurs de longue durée, la formation est très importante. Il reste cependant que, pour la partie non-conjoncturelle du chômage qui peut être résorbée à court et à moyen terme, des postes de travail doivent être créés et que pour cela il faut plus de croissance (5).

3.9. La Commission souligne, à juste titre, le danger que représente pour les pays nouvellement industrialisés une libéralisation trop rapide de leurs marchés financiers (absence de conditions prudentielles appropriées). Souvent en effet, les infrastructures bancaires et de contrôle sont insuffisantes pour

(1) Avis du 26 mai 1999 sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre».

(2) Voir Annexe.

(3) Le Comité reviendra sur la question fiscale dans un avis séparé.

(4) Le Comité émet, au cours de la même séance, un avis sur «La mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 1999».

(5) Des 11 % de chômage, la Commission estime que 4,5 % sont d'ordre structurel et appellent des mesures de formation professionnelle, etc. Les autres chômeurs seraient aptes à accepter un poste de travail s'il était créé, certains (2 %) tout de suite, les autres après une courte période de formation.

soutenir les exportations et les importations de capitaux dans le monde extrêmement globalisé des finances. Sans prétendre à une remise en cause des acquis en matière de libéralisation des mouvements de capitaux, le Comité estime que la Commission devrait examiner dans quelle mesure certaines insuffisances constatées dans les pays tiers n'existent pas également dans l'Union européenne. Enfin, il faudrait s'interroger également sur l'encadrement international et la coordination des institutions financières.

3.9.1. Le récent rapport établi à la demande des ministres des Finances et des Gouverneurs des Banques centrales du G7 ⁽¹⁾ propose la création d'un Forum pour la stabilité financière au niveau du G7 et d'un certain nombre d'institutions internationales. Le Comité espère que l'Union européenne et l'UEM joueront un rôle actif dans ce contexte.

3.10. Les rapports de la Commission sur les réformes économiques et structurelles («Cardiff I» et «Cardiff II») ⁽²⁾, sur lesquels le Comité se prononce par ailleurs ⁽³⁾, analysent les progrès dans la réalisation du marché intérieur et l'effet de l'introduction de l'euro. Ils soulignent l'importance d'une réforme fiscale visant l'allègement de l'imposition du travail tout en tenant compte de la nécessité de poursuivre l'assainissement budgétaire.

4. Conclusion

4.1. Le Comité est d'avis que ces Grandes orientations des politiques économiques ⁽⁴⁾ devraient être utilisées comme instrument pour la mise en œuvre du Pacte pour l'emploi. Le Comité se félicite du fait que la Commission, dans sa recommandation concernant les Grandes orientations, partage cet avis. En effet, le Pacte pour l'emploi, conçu comme un processus de coopération entre les divers acteurs de la vie économique et sociale, devrait s'appuyer sur la coordination des politiques économiques à la fois au niveau macro-économique et au niveau structurel. Les mesures de politique du marché du travail préconisées à Luxembourg, complétées par le programme structurel lancé à Cardiff, devraient accompagner le policy-mix macro-économique approprié — englobant la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique des revenus — pour créer un climat de confiance stimulant la consommation et les investissements et donc pour relancer l'emploi de façon durable.

(1) «International cooperation and coordination in the area of financial market supervision and surveillance», Report by Hans Tietmeyer, President of the Deutsche Bundesbank.

(2) «Réforme économique: Rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté» (COM(1999) 10 final du 20.1.1999) et «Les réformes économiques et structurelles dans l'Union européenne» (COM(1999) 61 final du 17.2.1999).

(3) Avis du 26 mai 1999.

(4) Il est à noter qu'une résolution adoptée par le Parlement européen le 11 février 1999 retient l'idée — prônée dans des avis antérieurs du CES — selon laquelle la Commission devrait faire des propositions en vue des GOPE qui seraient adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil après avis conforme du Parlement et avis du Comité économique et social.

4.2. Le Comité espère, comme la Commission dans la susdite recommandation, que tous les acteurs de la politique macro-économique — gouvernements, Banque centrale européenne et partenaires sociaux — pourront travailler ensemble pour un Pacte pour l'emploi dynamique et soutenable à moyen terme. Le Comité fait largement siennes les préoccupations exprimées par la Commission dans cette recommandation, mais fait valoir qu'il dépendra surtout des acteurs susmentionnés que la coordination des politiques économiques et le Pacte européen pour l'emploi aient un succès concret.

4.2.1. Les recommandations par pays concernant la politique budgétaire reprennent, dans une large mesure, les dispositions retenues dans les programmes de stabilité et de convergence, lesquels ne prennent pas en compte la détérioration de la conjoncture économique et la situation de guerre dans les Balkans. Le rôle que peut jouer la politique budgétaire à travers les investissements publics n'apparaît pas dans les orientations par pays.

4.2.2. Pour les marchés de produits et de capitaux, la Commission reprend les résultats du Rapport Cardiff II et l'examen des situations par pays, et ses recommandations ne prennent donc pas en compte les mesures d'accompagnement nécessaires pour que le marché intérieur contribue à une plus grande cohésion sociale et à la création d'emplois dans toutes les régions.

4.2.3. Pour le marché du travail, les recommandations adressées à certains pays concernent des questions délicates telles que l'assainissement de la sécurité sociale et la flexibilité du marché du travail. Or, ces questions relèvent, dans tous les États membres, de l'autonomie des partenaires sociaux et/ou du dialogue entre ces derniers et le gouvernement et font actuellement l'objet de négociations collectives ou de dispositions législatives dans la plupart des États membres.

4.3. L'ajustement vers le bas des prévisions en matière de croissance, en raison de la situation internationale, risque de peser trop négativement sur le climat de confiance des entreprises. Il faut cependant reconnaître que les échanges extérieurs n'entrent que pour une faible part (10 %) dans le PIB de l'Union européenne. Le Comité en déduit qu'il faut tout faire pour, cette année encore, stimuler la demande interne et les investissements.

4.4. Le Comité est d'avis que dans cette période de perturbations financières la Commission devrait tout faire pour que les instances communautaires et de l'UEM puissent jouer un rôle dans les enceintes internationales existantes et à créer.

4.5. Le Comité économique et social se félicite de la décision de la BCE du 8 avril de réduire les taux d'intérêt. Après les progrès enregistrés par les gouvernements dans la réduction et le contrôle des déficits budgétaires, d'une part, et l'évolution salariale décidée par les partenaires sociaux, d'autre part, la Banque centrale européenne contribue de cette façon activement à la recherche d'une croissance soutenable orientée vers

la stabilité des prix et la création d'emplois. En effet, la réduction substantielle opérée par la BCE facilitera les investissements et encouragera la demande privée.

4.6. Un dialogue macro-économique améliorant la coordination entre l'évolution des salaires, la politique budgétaire et

la politique monétaire afin d'encourager la croissance et la création d'emplois nécessite un aménagement institutionnel. Ce dialogue macro-économique devrait réunir, au moins deux fois par an, le Conseil, la Commission, la Banque centrale européenne et les partenaires sociaux, aussi bien au niveau technique qu'au niveau politique.

Bruxelles, le 27 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Caractéristiques macrostructurelles : similitudes et différences

1998	B	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	Zone euro
Part du PIB ^{a)}	3,9	33,0	8,6	22,2	1,3	18,1	0,3	5,9	3,3	1,7	1,9	100
Ouverture ^{b)}	25,6 ^{c)}	12,6	8,7	10,2	38,7	10,3	—	24,2	11,4	9,6	20,5	12,9
Interdépendance ^{d)}	39,3 ^{c)}	10,2	11,5	10,9	19,6	9,2	—	29,9	19,0	19,0	9,9	13,1
FBCF ^{e)}	18,2	19,5	21,1	17,1	19,3	16,8	22,7	20,0	24,1	25,7	17,5	18,8
— du secteur public ^{f)}	1,5	1,8	3,0	2,8	2,5	2,3	5,0	2,5	2,0	4,1	2,7	2,3
Salaires par personne occupée ^{g)}	123	109	74	110	94	90	127	112	103	43	100	100
Productivité ^{h)}	116	111	71	112	106	93	125	116	110	41	106	100
Coûts unitaires de main-d'œuvre ⁱ⁾	105	98	104	99	90	98	102	97	94	105	95	100
Pression fiscale ^{j)}	48,3	42,2	36,9	47,6	32,3	42,9	42,5	44,5	46,5	36,5	46,5	43,4
Taux de chômage ^{k)}	8,3	9,7	18,9	11,7	8,7	12,0	2,4	4,0	4,4	5,7	11,6	11,0
Taux d'emploi ^{l)}	57,3	61,8	48,6	60,1	57,8	51,3	60,6	66,7	69,9	67,5	63,9	58,0
Équivalent plein temps ^{m)}	53,0	55,7	46,3	55,4	53,7	49,8	58,1	53,0	65,0	64,6	60,7	53,6

^{a)} PIB nominal pour 1998, en écus.

^{b)} Moyenne des importations et exportations de biens hors zone euro, en % du PIB.

^{c)} Belgique et Luxembourg.

^{d)} Moyenne des importations et exportations de biens dans la zone euro, en % du PIB.

^{e)} Formation brute de capital fixe à prix courants, en % du PIB.

^{f)} Administrations publiques, en % du PIB.

^{g)} Rémunération par personne occupée, en écus courants, Euro-11 = 100.

^{h)} PIB nominal par personne occupée, en écus courants, Euro-11 = 100.

ⁱ⁾ Rapport des deux chiffres précédents.

^{j)} Somme des impôts directs et indirects et des cotisations de sécurité sociale, administrations publiques, en % du PIB.

^{k)} Définition d'Eurostat; en % de la population active civile.

^{l)} Taux d'emploi en % de la population en âge de travailler; taux de référence : chiffres de 1997.

^{m)} Taux d'emploi en équivalent plein temps, chiffres de 1997.

Sources: Services de la Commission

Taux d'emploi	Danemark	68,5
Équivalent plein temps, 1997	Grèce	55,4
	Royaume-Uni	60,2
	Suède	51,6

N.B.: Le Comité souhaite qu'à l'avenir la Commission élabore ce tableau pour l'ensemble des États membres et pas seulement pour les Onze.

Avis du Comité économique et social sur «La mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 1999»

(1999/C 209/14)

Le 28 janvier 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «La mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 1999».

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mai 1999 (rapporteur: M^{me} Engelen-Kefer).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 27 mai), le Comité a adopté par 105 voix pour, 6 voix contre et 11 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'intégration du chapitre «Emploi» dans le Traité d'Amsterdam et le sommet consacré à ce thème, qui s'est tenu à Luxembourg en novembre 1997, ont enclenché un processus irréversible de coordination à l'échelle européenne des politiques en la matière, le but étant de faire baisser notablement un taux de chômage qui, en Europe, reste obstinément à un niveau élevé. Désormais, les États membres s'accordent à considérer la promotion de l'emploi comme une «question d'intérêt commun» (article 126 du Traité d'Amsterdam). Les lignes directrices 1998 et l'élaboration des plans d'action nationaux par les États membres ont constitué la première mise en œuvre des objectifs et mécanismes que le chapitre relatif à l'emploi prévoit pour définir dans ce domaine une stratégie européenne coordonnée.

1.2. Les quatre piliers sur lesquels reposent les lignes directrices adoptées à Luxembourg (améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs, renforcer les politiques d'égalité des chances) ont tous leur importance pour favoriser la réinsertion des chômeurs dans la vie active et créer de nouveaux emplois. Tous les États membres ont soumis leurs plans d'action nationaux de mise en œuvre des lignes directrices 1998 avec une promptitude qui constitue déjà un progrès en soi. Une approche qui s'est avérée particulièrement efficace a été d'assortir ces lignes directrices, dans certains domaines, d'obligations de résultat concrètes et vérifiables, par exemple le pourcentage de chômeurs qui devront bénéficier de politiques actives du marché de l'emploi. Dans la résolution du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, les États membres sont invités «à se fixer des objectifs nationaux qui pourraient être quantifiés, lorsque cela est possible et opportun».

1.3. Le Comité estime néanmoins qu'il est nécessaire de s'entendre sur le sens à donner au concept de «politiques actives du marché de l'emploi». De même, il convient de s'assurer que les statistiques soient comparables et de donner un caractère objectif aux indicateurs correspondants. Le Comité recommande en outre que l'on procède également à la réalisation d'analyses qualitatives ou que l'on demande aux États membres de le faire eux-mêmes, afin de pouvoir mieux évaluer le succès des mesures de promotion de l'emploi.

1.4. Les lignes directrices pour l'emploi en 1999 adoptées par le sommet de Vienne les 11 et 12 décembre 1998 soulignent «l'importance que revêt un dialogue large et intensif entre tous les acteurs concernés, c'est-à-dire le Parlement européen, le Conseil, la Commission, les partenaires sociaux, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement, pour le succès futur du processus de Luxembourg». La présidence allemande a proposé d'inclure le nouveau considérant suivant: «Le Conseil européen de Vienne a chargé le Conseil et la Commission de présenter au futur Conseil européen de Cologne un rapport sur l'élaboration d'un pacte européen pour l'emploi dans le cadre du processus de Luxembourg».

1.5. Dans le cadre de la mission ainsi définie par le sommet de Vienne, le Comité est désireux, en sa qualité de forum de la société civile organisée de l'Union européenne, d'apporter sa pierre à l'intensification du débat sur la stratégie européenne de l'emploi. L'intervention du Comité doit consister à lancer un échange approfondi d'expériences, concernant des exemples de «bonnes pratiques» et à contribuer par ce biais à l'application des lignes directrices pour la politique de l'emploi. Le Comité est un lieu tout indiqué pour pareille rencontre, dans la mesure où il réunit non seulement les parties traditionnellement en présence sur le marché du travail mais aussi d'autres organisations économiques et sociales intéressées. C'est dans ce contexte qu'a été organisée une audition qui a permis d'étudier quelques situations choisies pour leur exemplarité et se rapportant aux quatre piliers de la stratégie européenne de l'emploi. Dans leur rapport conjoint sur la politique européenne de l'emploi, le Conseil «Économie et finances» et le Conseil «Travail et affaires sociales» ont identifié des exemples de «bonnes pratiques» se rapportant à chacun des quatre chapitres des lignes directrices pour l'emploi et dont il a été tenu compte lors de l'audition.

2. Évaluation et mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi en 1999

2.1. Le Comité rattache le présent avis d'initiative à l'article 128 (2) du Traité d'Amsterdam, qui impose au Conseil de consulter le CES avant l'adoption annuelle des lignes directrices pour l'emploi.

2.2. Le Comité salue l'option choisie par la Commission de l'UE de s'en tenir pour l'essentiel, dans ses lignes directrices pour 1999, aux quatre grands piliers et de mettre ainsi l'accent sur la consolidation et la pérennisation de la démarche entamée à Luxembourg. Les estimant judicieuses, le Comité soutient expressément les mesures complémentaires et les dispositions de mise en œuvre prises dans les domaines suivants:

- réforme du régime de la fiscalité et des prélèvements obligatoires,
- exploitation du potentiel d'emploi du secteur des services,
- renforcement des dispositifs de formation permanente, notamment dans la perspective de l'évolution des techniques de l'information,
- intégration des personnes handicapées et des minorités ethniques,
- meilleures possibilités de concilier vie professionnelle et vie familiale.

2.3. Si l'on souhaite développer l'emploi, il est essentiel d'infléchir la tendance actuellement en cours dans l'Union, à un alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires sur le travail⁽¹⁾. Aussi le CES accueille-t-il favorablement les propositions concrètes des lignes directrices pour 1999, par lesquelles les États membres sont invités à vérifier dans quelle mesure, si tant est qu'ils le fassent, leurs systèmes d'imposition et de prestations incitent les chômeurs à retrouver une activité et les employeurs à créer de nouveaux emplois⁽²⁾. Il ne s'agit toutefois pas que cette opération aboutisse à une détérioration des prestations sociales accordées aux chômeurs. Le CES estime également très important à cet égard de prêter davantage attention à la lutte contre le travail non déclaré et illicite.

2.4. L'une des causes des problèmes de l'emploi en Europe tient à ce que le secteur des services, y compris les services sociaux et ceux liés à l'industrie ou axés sur l'environnement, y occupe une part inférieure à la moyenne internationale. Dès lors, il est tout à fait logique que les États membres soient invités dans les lignes directrices à «mettre en place un cadre favorable à la pleine exploitation du potentiel d'emploi du secteur des services et des services liés à l'industrie». Comme le soulignent les lignes directrices, l'exploitation du potentiel d'emploi de la société de l'information et du secteur social et de celui de l'environnement revêt une importance particulière pour la création de nouveaux emplois. De même, il ne faut pas faire l'impasse sur les responsabilités du secteur public vis-à-vis de la politique de l'emploi.

2.5. Parallèlement, il faut fournir aux jeunes dans le cadre de la formation générale et professionnelle des qualifications dans le domaine des technologies de l'information, de manière à leur faciliter le passage à la vie active. Toutefois, l'évolution rapide de ces technologies exige également l'adaptation permanente des qualifications des travailleurs par un apprentissage tout au long de la vie, afin d'entretenir leur aptitude au travail. Le CES estime particulièrement importantes les mesures concrètes proposées à cet égard dans les lignes directrices.

2.6. En conformité avec le renforcement du principe de non-discrimination prévu par le Traité d'Amsterdam, la Commission européenne a introduit dans les lignes directrices 1999

une nouvelle proposition qui prévoit la création d'un marché de l'emploi ouvert à tous, l'accent étant mis sur l'insertion des groupes défavorisés. Le CES se félicite de cet ajout, car ce sont précisément les personnes handicapées, les minorités ethniques et les autres groupes particulièrement défavorisés, comme les chômeurs de longue durée ou les personnes plus âgées, qui sont menacés d'exclusion sociale, en l'absence de mesures d'aide préventives et actives d'intégration leur permettant d'accéder au marché du travail. Il préconise que l'on adopte également en la matière une démarche d'intégration de cette dimension dans toutes les politiques suivies. La Commission européenne est invitée à mettre en œuvre les mesures antidiscriminatoires annoncées par le biais d'un plan d'action annuel, ainsi que par des mesures juridiques appropriées. Ce plan doit tenir compte du fait que les groupes défavorisés comprennent de nombreuses personnes dont l'expérience et la compétence ne sont pas mises à profit et il convient aussi qu'il propose des méthodes permettant de transformer la diversité en facteur positif aussi bien pour les individus concernés que pour la société en général.

2.7. Dans ses lignes directrices pour 1999, la Commission européenne a notamment mis l'accent sur la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Le CES est en particulier favorable à l'approche d'«intégration» suivie, qui vise à l'élimination des discriminations liées au sexe dans chacun des quatre piliers des lignes directrices pour l'emploi. Il appuie notamment la proposition visant à faire bénéficier les femmes des politiques actives du marché de l'emploi dans une proportion en rapport avec la part qu'elles représentent dans le nombre total des sans-emploi, l'objectif étant de faire baisser un taux de chômage féminin qui est supérieur à la moyenne. Le relèvement du taux d'activité des femmes est nécessaire à l'amélioration globale du taux d'emploi en Europe. Pour ce faire, il y a lieu de créer les conditions-cadres appropriées en éliminant les facilités dissuasives en matière de fiscalité et de prestations. En outre, cette action exige que l'on prévoie des services d'accueil suffisants pour les enfants et que l'on autorise une certaine flexibilité en matière de mise en disponibilité et d'horaires de travail pour les femmes comme pour les hommes, de façon à permettre de mieux concilier vie professionnelle et familiale. Le CES juge particulièrement efficaces les mesures complémentaires proposées sous ce chapitre par les lignes directrices 1999, car elles allient aux dispositions directement axées sur l'insertion dans le marché de l'emploi une modification d'un cadre socioéconomique qui s'oppose aujourd'hui encore à une participation accrue des femmes à la vie active.

2.8. Comme il en avait déjà fait état dans son avis sur la communication de la Commission intitulée «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998»⁽³⁾, le Comité juge en outre qu'il y a lieu de développer une approche globale, qui couvre la politique économique en général mais aussi d'autres champs d'action qui ont une incidence sur l'emploi. À cet effet, il convient de rendre cohérentes entre elles les lignes directrices pour l'emploi et les grandes orientations de politique économique dont l'article 99, paragraphe 2, du Traité d'Amsterdam prévoit l'élaboration annuelle. Pareille démarche suppose une coordination accrue de la politique économique, financière et monétaire ainsi que des réformes structurelles de l'économie.

2.9. Le CES est satisfait de voir que le Conseil européen de Vienne a souligné la nécessité d'une telle approche globale en

(1) Voir également l'avis du CES sur le rapport économique annuel «L'économie de l'Union à l'arrivée de l'euro: promouvoir la croissance, l'emploi et la stabilité».

(2) Voir également l'avis du CES sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre».

(3) JO C 19 du 21.1.1998.

faisant valoir que «si l'on veut assurer la réussite de l'UEM et favoriser une croissance durable et créatrice d'emplois, il faut à la fois approfondir et renforcer la coordination des politiques économiques.» Il en résulte que «tant dans les États membres qu'au niveau de l'Union, il faut réagir de façon appropriée et coordonnée ..., en agissant au niveau des politiques budgétaire et monétaire ainsi que des politiques structurelles et en tenant compte de l'évolution des salaires».

2.10. Le CES est également en accord total avec le Conseil lorsque celui-ci déclare qu'il faut renforcer les instruments existants «et les transformer en une stratégie cohérente pour l'emploi, la stabilité et la réforme économique, évoluant vers un Pacte européen pour l'emploi dans le cadre du processus de Luxembourg».

2.11. Le Comité est convaincu qu'une telle stratégie globale, qui embrasse tous les domaines politiques ayant une incidence sur l'emploi et associe les acteurs concernés à la responsabilité commune dans le cadre d'un Pacte européen pour l'emploi, est la seule qui puisse aboutir.

2.12. S'agissant du processus de Luxembourg, le Comité voit dans l'introduction d'une comparaison objective («étalonnage») et l'identification des bonnes pratiques des instruments pouvant jouer un rôle important pour l'instauration d'une utile émulation dans la recherche de mesures performantes en matière d'emploi. Pour ce faire, il faut toutefois, selon le Comité, que les critères d'identification des bonnes pratiques soient transparents et contrôlables et que soit prise en considération la situation variable des États membres en ce qui concerne les politiques actives de l'emploi. Une évaluation qualitative devrait dépasser le cadre étroit d'un contrôle des effets à court terme. Le CES entend rappeler à cet égard le rôle qu'assigne le processus de Luxembourg à la collaboration apportée par les partenaires sociaux. Selon le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, les partenaires sociaux, à tous les niveaux, seront associés à toutes les étapes de cette démarche et apporteront leur contribution à la mise en œuvre des «lignes directrices». Cette association implique notamment, selon le CES, que les partenaires sociaux aient l'occasion de participer à l'élaboration et à l'évaluation des plans d'action nationaux avant la rédaction du rapport conjoint sur l'emploi.

2.13. D'une manière générale, le Comité approuve l'intention du Conseil de renforcer ce processus de comparaison positive et constructive des performances. Aussi est-il parfaitement d'accord avec le Conseil européen en ce qui concerne la nécessité de «définir des objectifs additionnels vérifiables et fixer des échéances, aux niveaux européen et national, ainsi que mettre en place des indicateurs communs de réalisation et de politique et créer une base statistique cohérente. Tels sont les éléments essentiels qui ... mèneront, dans le cadre du processus de Luxembourg, vers un Pacte européen pour l'emploi».

2.14. Pour faire évoluer la stratégie européenne de l'emploi, il convient selon le CES de concrétiser l'importance égale accordée par le traité d'Amsterdam aux politiques de stabilité, de croissance et d'emploi. Il y a lieu de mener une politique économique et structurelle équilibrée pour garantir que l'objectif d'un niveau d'emploi élevé reçoive bien une place équivalente à ceux de la consolidation des budgets publics et de la

lutte contre l'inflation. La politique monétaire a un rôle particulier à jouer à cet égard, sans qu'il faille pour autant remettre en cause l'indépendance de la Banque centrale européenne⁽¹⁾. Il convient donc, d'après le CES, d'assurer une coordination renforcée des politiques économique, financière et monétaire au niveau européen et d'engager des réformes économiques dans le cadre d'un dialogue structuré entre les gouvernements, la Commission, la BCE et les partenaires sociaux.

2.15. Le CES espère que le Conseil européen de Cologne émettra un signal en faveur d'un Pacte européen pour l'emploi, envisagée en tant que processus, et que ce pacte sera pris en considération lors de la définition des lignes directrices pour l'emploi de l'an 2000.

3. Évaluation des «bonnes pratiques»

3.1. En 1998, avec le rapport conjoint sur l'emploi des Conseils «Travail et affaires sociales» et «Économie et finances», la Commission a pour la première fois soumis la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi dans les États membres à une évaluation comparative, au moyen d'indicateurs quantitatifs sélectionnés. L'approche méthodique choisie afin d'identifier, à l'aide de ces indicateurs, la position relative de chaque État membre par rapport à la moyenne des trois meilleurs États, donne de meilleurs résultats que les précédents rapports. Elle est susceptible de déclencher entre les États membres une émulation constructive dans la lutte contre le chômage. La Commission européenne devrait en outre étudier d'un point de vue qualitatif les mesures prises par les États membres eux-mêmes pour améliorer la situation de l'emploi et soumettre ces mesures à une analyse comparative. La Commission a réalisé à cet égard un travail préalable considérable en présentant des rapports par pays dans le cadre du rapport conjoint sur l'emploi. Mais si l'on veut que ce travail s'appuie sur une base solide, acceptée par tous les États membres, il faut s'entendre sur des indicateurs de performance et des indicateurs politiques communs. Il conviendrait en outre d'approfondir les échanges d'expériences entre États membres concernant les mesures ayant prouvé leur efficacité en matière d'emploi, en tenant compte de la stratégie globale suivie par chaque État membre dans ce domaine.

3.2. Des comparaisons internationales font apparaître que les succès remportés sur le marché du travail dépendent de multiples facteurs, et plus particulièrement d'une approche macroéconomique axée sur une croissance durable et sur l'emploi, qui doit aller de pair avec des mesures financières, monétaires et fiscales.

3.3. Dans une analyse réalisée par l'Institut de recherche sur le marché de l'emploi et les professions (IAB) et comparant les expériences⁽²⁾ de trois États membres européens, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark, avec celles des États-Unis, les résultats des études par pays ont notamment permis de dégager, comme conditions du succès de la politique de l'emploi, les éléments cités ci-après — et sur lesquels le CES ne porte pas de jugement:

(1) Voir également l'avis du CES sur le rapport économique annuel «L'économie de l'Union à l'arrivée de l'euro: promouvoir la croissance, l'emploi et la stabilité».

(2) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, Institut de recherche sur le marché de l'emploi et les professions), n° 2, 1998.

- approche macroéconomique globale, orientée vers la croissance durable et l'emploi;
- création d'un cadre général favorable aux investissements et au renforcement de la demande intérieure, par le biais de mesures financières, monétaires et fiscales;
- augmentations salariales modérées et systèmes salariaux différenciés avec maintien de la fonction régulatrice de conventions collectives pour le marché du travail;
- réduction des coûts du facteur travail par l'abaissement des charges sociales légales;
- mesures actives en faveur de l'emploi alliées à des incitations institutionnelles à rechercher un emploi, comme au Danemark et aux Pays-Bas;
- réformes structurelles de l'économie visant à améliorer la compétitivité.

3.4. D'une manière générale, l'analyse de l'IAB fait apparaître que pour lutter efficacement contre le chômage, il ne faut pas agir sur différents aspects pris isolément, mais traiter l'ensemble des secteurs des politiques économique, financière, monétaire et de l'emploi. Seule une politique d'ensemble cohérente, orientée vers le long terme, permettra d'atteindre des résultats. Cette analyse confirme selon le CES, l'approche globale de la politique de l'emploi qui était déjà définie dans le Livre blanc de la Commission européenne «Croissance, compétitivité, emploi» de 1993.

3.5. Lors de l'audition réalisée par le groupe d'étude le 15 avril 1999 à l'Office fédéral du travail de Nuremberg, une sélection d'exemples ayant trait à la politique de l'emploi et du marché du travail a été présentée. L'accent a été mis sur deux aspects des lignes directrices, la promotion de l'employabilité et le développement de l'esprit d'entreprise, tandis que la promotion de l'égalité des chances par une approche d'intégration a été prise en compte à travers le choix des exemples concrets ainsi que dans la présentation des sujets (cf. annexe 2).

3.6. Les exemples cités amènent le CES à formuler les conclusions suivantes:

- les mesures de politique du marché de l'emploi sont d'autant plus efficaces que l'on parvient, dans le cadre national, à associer les partenaires sociaux et les organismes concernés à leur développement et à leur mise en œuvre;
- la réalisation des projets au niveau local, en coopération avec les autorités publiques responsables de l'emploi, est particulièrement prometteuse. La plupart du temps, les initiatives en la matière émanent du niveau local et régional et ne sont relayées que dans un deuxième temps par les institutions officielles;

- l'implication des groupes concernés, par exemple dans des projets du type «Les chômeurs aident les chômeurs», ouvre de nouvelles possibilités d'accroître l'efficacité des mesures d'insertion relevant de la politique de l'emploi;
- la prise de responsabilités par les partenaires sociaux eux-mêmes, via des accords sur des mesures relevant de la politique du marché de l'emploi et de la fixation du temps de travail et l'octroi d'aides financières pouvant venir s'ajouter à des fonds publics, apparaît en particulier comme un exemple à suivre;
- les mesures de formation professionnelle devraient combiner une formation professionnelle de base étendue avec des périodes et éléments de formation axés sur la pratique et les besoins de l'entreprise. La coopération entre les principaux acteurs de la formation professionnelle, à savoir les milieux économiques, les syndicats et l'État, est à cet égard d'une importance déterminante;
- la condition du succès de la promotion des jeunes entreprises est d'accorder des conseils ciblés et une aide financière spécifiques pour la création d'activités indépendantes. De même, il est nécessaire de démanteler les obstacles administratifs qui gênent la création d'entreprises.

4. Perspectives pour une contribution durable à la stratégie européenne pour l'emploi

4.1. Le CES souhaiterait que l'organisation de l'audition sur les «bonnes pratiques» en matière de politique de l'emploi soit perçue comme un premier pas vers l'intensification du débat sur une stratégie européenne pour l'emploi, en préalable à des activités ultérieures. Il est indispensable à cet égard que les tâches faisant double emploi avec les activités de la Commission européenne et des différents comités existant au niveau européen soient évitées et que le CES se concentre sur son rôle spécifique en tant que forum de la société civile organisée. L'objectif du CES est de faire connaître sa position à propos de la stratégie européenne pour l'emploi, conformément à l'article 128, paragraphe 2, du Traité d'Amsterdam, sur la base d'une conciliation des intérêts entre les différentes catégories socioéconomiques représentées en son sein.

4.2. Le rôle particulier que le CES pourrait jouer, grâce à sa composition, dans le développement de la stratégie européenne pour l'emploi, repose sur sa proximité avec les réalités du terrain. Il pourrait donc apporter une contribution spécifique en soumettant les solutions ayant fait leurs preuves dans le domaine de l'emploi à une analyse régulière, ainsi qu'en organisant un échange d'expériences sur les «bonnes pratiques».

4.3. Le CES devrait disposer des conditions nécessaires pour pouvoir mener à bien ces tâches. Ainsi, il faudrait veiller à ce que les travaux accomplis dans les différentes sections concernant la politique européenne de l'emploi soient coordonnés afin de permettre au CES de suivre en permanence la politique européenne de l'emploi et d'apporter sa propre contribution.

Bruxelles, le 27 mai 1999.

La Présidente
du Comité économique et social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, ayant recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins un quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats sur le texte de l'avis:

Paragraphe 4.3

Supprimer.

Résultat du vote

Voix pour: 38; voix contre: 74; abstentions: 5.

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Exposé synthétique des bonnes pratiques en matière de politique de l'emploi et du marché du travail présentées lors de l'audition de la section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» tenue le 15 avril 1999 à Nuremberg

Pays-Bas: réinsertion des chômeurs de longue durée

L'organisation néerlandaise «Brug- en instroomprojecten» (projets de médiation et d'insertion), fondée en 1987 et soutenue par les deux plus grands syndicats néerlandais, la FNV (Fédération des syndicats néerlandais) et le CNV (Syndicat national chrétien), encourage les mesures actives visant à la réinsertion des chômeurs de longue durée dans le monde du travail. Son action est caractérisée par des petits projets, la prise en charge individuelle des demandeurs d'emploi et la coopération avec les services publics. En 1998, un total de 903 chômeurs de longue durée difficiles à placer, dont certains étaient au chômage depuis plus de trois ans, avaient plus de 40 ans ou étaient d'origine étrangère, ont pu trouver du travail. Les projets reposent en grande partie sur des conventions collectives entre les partenaires sociaux dans différents secteurs ou au sein des entreprises.

Depuis quatre ans, l'organisation est chargée de la mise en œuvre d'une convention collective dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration visant à intégrer des chômeurs de longue durée. Dans le cadre de neuf projets régionaux, en collaboration avec les services de l'emploi, des contacts ont été établis entre des entreprises souhaitant engager du personnel et des chômeurs de longue durée. Les services de l'emploi et le secteur de l'hôtellerie et de la restauration supportent chacun la moitié des frais de mise en œuvre des projets. De cette manière, les allocations des pouvoirs publics sont combinées aux contributions financières des employeurs conformément à la convention collective, ce qui est une condition essentielle du succès des projets. Pour la seule année 1998, 227 chômeurs de longue durée ont ainsi trouvé un emploi dans ce secteur, sur un total de 800 au cours des quatre dernières années.

Depuis quelques années, la convention collective dans le secteur bancaire prévoit de consacrer 0,2 % de la masse salariale au soutien des mesures visant à promouvoir l'emploi en dehors du secteur. L'un des projets financés dans ce contexte, un projet de placement dans la province du Flevoland, se concentre sur la réinsertion dans le monde du travail de personnes ayant des problèmes psychiques. L'accompagnement individuel des personnes concernées consiste à les stabiliser psychologiquement et à surmonter les obstacles, qui dans leur environnement, les empêchent de reprendre le travail. Ce n'est qu'ensuite que le travail de placement peut véritablement commencer. Jusqu'en 1998, 165 bénéficiaires de cette mesure, pour la plupart chômeurs depuis plus de deux ou trois ans, ont pu trouver un emploi et 65 ont suivi une formation. Depuis avril 1999, le projet a été repris par l'Office national de l'emploi, afin d'en assurer la durabilité. Les conditions de succès de ce projet sont, outre le soutien financier des services publics et des employeurs, l'approche basée sur l'expérience et l'accompagnement individuel des chômeurs de longue durée, incluant tout son environnement.

Suède: insertion de jeunes chômeurs

En Suède, des services centraux pour l'emploi sont spécialement destinés aux jeunes chômeurs et leur proposent soit un emploi, soit un programme d'insertion ou de qualification. Différents programmes nationaux de soutien ont été mis en place à cet effet. Des centres informatiques proposent des formations qualifiantes en techniques de

l'information et une aide dans la recherche d'un emploi, 20 % des jeunes ont trouvé un emploi dans les trois mois suivant la fin du programme de formation. Un programme local de soutien pour les jeunes de moins de 20 ans vise à développer des possibilités d'emploi ou de stages adaptées aux individus dans le secteur public ou privé, ou des programmes de formation. Le service communal, qui reçoit à cette fin des subventions de l'État, prend le jeune en charge pendant 12 mois au maximum; pendant cette période, ce dernier doit toutefois accepter également les offres de l'office de l'emploi. En 1998, 40 % des participants à ce programme de soutien ont pu trouver un emploi et 22 % ont bénéficié d'une autre mesure d'aide à l'emploi. Depuis janvier 1998, les 20-24 ans bénéficient d'un programme de «garantie d'épanouissement personnel», grâce auquel ils se voient proposer par le service de l'emploi des mesures d'aide individuelles. Si après 100 jours, le jeune n'a reçu aucune offre lui convenant, il est pris en charge par le programme de soutien communal. Pendant cette période, les jeunes perçoivent soit des allocations de chômage, soit une allocation spéciale de subsistance en cas de formation, soit une allocation sociale.

Espagne: insertion de personnes handicapées

Un comité mixte créé en octobre 1997 et composé de représentants du ministère de l'Emploi et du Conseil des personnes handicapées a conclu un accord visant à promouvoir l'emploi des handicapés. Les mesures prises portent sur l'amélioration de la participation institutionnelle des handicapés, les offres de placement et d'accompagnement, la formation continue et l'insertion ciblée. Le but de ces mesures est d'améliorer les capacités des personnes handicapées, en particulier des jeunes et des femmes, et de leur proposer de nouvelles possibilités d'emploi qui leur sont adaptées. Pour la seule année 1998, les efforts d'intégration ont abouti à 15 000 contrats de travail, pour lesquels l'État rembourse aux employeurs jusqu'à 90 % des cotisations sociales. Dans le cadre de cet accord et du plan d'action national de mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 1998, l'Association nationale des aveugles (ONCE) a lancé une initiative privée pour la promotion de l'emploi des personnes handicapées, le «Plan 5000». L'association a promis de créer en 4 ans (de 1997 à 2000) 5 000 emplois et 10 000 actions de formation pour des handicapés. Deux années à peine après son lancement, cette initiative a déjà permis de créer 5 089 emplois pour des handicapés. C'est précisément dans le contexte de la promotion de l'employabilité qu'il convient d'accorder une attention particulière aux offres destinées aux personnes handicapées, afin qu'elles aient une chance de s'intégrer dans un monde du travail en rapide mutation.

Italie: création d'entreprises par des jeunes

L'IG — Società per l'Imprenditorialità Giovanile (société pour la promotion de l'esprit d'entreprise chez les jeunes) — a été créée en 1994, dans le prolongement du programme national d'aide aux jeunes chefs d'entreprise institué en 1986 et dont le but était la création d'entreprises dans les régions défavorisées d'Italie. Cette société mandatée par les pouvoirs publics soutient les processus de restructuration dans les entreprises et la création de nouvelles entreprises en proposant des services de conseil et de formation ainsi que des aides techniques et financières. Au sein de quarante bureaux locaux, l'IG coopère avec les chambres d'industrie et de commerce et les services publics.

Au cours des douze dernières années, les activités de l'IG ont porté sur:

- la promotion de la culture d'entreprise, en particulier dans le sud de l'Italie;
- l'évaluation de 6 000 plans d'entreprise;
- la mise en œuvre de 1 500 projets d'entreprise qui ont mobilisé un investissement total de 2 milliards d'euros et permis la création de 25 000 emplois;
- le financement de 970 nouvelles entreprises (dont 81 % sont toujours en activité).

La clé du succès est la création de partenariats entre entreprises et l'accompagnement de l'entrepreneur, lors de la phase de démarrage, par un tuteur expérimenté dans la gestion d'une entreprise ou dans le conseil en gestion.

Depuis 1986, l'IG apporte également son aide et son soutien financier aux chômeurs souhaitant exercer une activité indépendante. Elle propose des services de conseil lors de la mise en œuvre de plans d'entreprises et des programmes spéciaux de formation et de recyclage pour préparer à l'activité indépendante ou à la gestion d'une entreprise. Le fait que le gouvernement italien ait choisi le programme de création d'entreprises de l'IG comme exemple de bonne pratique prouve son efficacité.

France: nouveaux services/emplois-jeunes

Le programme français «nouveaux services/emplois-jeunes» s'adresse aux jeunes chômeurs de moins de 30 ans. Il prévoit la création de nouveaux emplois d'utilité sociale dans les services publics, ainsi qu'une subvention de l'État, pendant une période de 5 ans, à concurrence de 80 % du salaire minimum légal, pour chaque emploi occupé par un jeune. L'objectif de 150 000 emplois à créer pour fin 1998, soit un peu plus d'un an après la mise en œuvre du programme, a été dépassé. 85 000 emplois ont été créés dans les collectivités et les associations, 65 000 dans les établissements locaux d'enseignement et 8 250 dans les services locaux de police. De nouveaux services ont été créés dans différents domaines: aide familiale, santé, secteur social, environnement, culture, sport et éducation. Il s'agit principalement de tâches de coordination et d'organisation, d'activités d'aide et de prise en charge de personnes

dépendantes telles que les personnes âgées et les handicapés, ou de fonctions d'encadrement dans les écoles. Étant donné que le programme vise avant tout à la création d'emplois au niveau local et régional, la participation des acteurs locaux sur le marché du travail est d'une importance décisive. Les accords-cadres conclus entre les organisations centrales et les pouvoirs publics au niveau national sont mis en œuvre au niveau local. De tels accords existent par exemple à La Poste, dans des associations pour la formation des adultes, dans les secteurs sociaux et de la santé ainsi que dans les services de construction de logements sociaux. Le programme a pour objectif de pérenniser les activités créées et d'assurer aux jeunes un emploi durable dans les institutions respectives, et par la suite, sur le marché régulier du travail.

Suède: services des partenaires sociaux pour l'emploi

L'organisation suédoise Trygghetsrådet SAF/PTK (RESTART), soutenue par des partenaires sociaux, aide les salariés du secteur privé qui ont été licenciés à trouver un nouvel emploi ou à créer une entreprise. Ses activités reposent sur une convention collective signée en 1974 par les organisations de partenaires sociaux SAF et PTK. RESTART propose aux entreprises affiliées ou aux employés licenciés des conseils professionnels et une aide à la recherche d'un nouvel emploi ou à la création d'une activité indépendante. RESTART est financé par les cotisations des 30 000 entreprises membres, qui lui versent actuellement 0,3 % de leur masse salariale. Les services offerts comprennent le plan de carrière individuel, divers programmes de formation et de recyclage adaptés aux besoins individuels, l'aide à la recherche d'un emploi ou à la création d'une entreprise, et même le soutien financier des chômeurs plus âgés dans certaines conditions. La combinaison de l'allocation de chômage et de l'allocation versée par RESTART peut assurer à la personne concernée, selon son âge, un revenu pouvant atteindre 75 % de l'ancien salaire pendant un an et demi à deux ans et demi. La clé de voûte de RESTART est un réseau de 100 conseillers, répartis entre quelque 30 bureaux locaux et régionaux. Parmi les 143 000 personnes ayant eu recours aux services de RESTART dans les années 90, 85 000 ont trouvé un nouvel emploi, 12 000 sont devenues indépendantes et 16 000 cherchent toujours du travail. Les créations d'entreprises, qui représentent environ 10 % des cas, concernent surtout le secteur du commerce et de la vente, le pourcentage de femmes ayant augmenté en 1998, et 80 % des entreprises existent encore aujourd'hui. Le concept de conseils personnalisés de RESTART est basé sur le principe selon lequel tout changement d'emploi peut aussi être l'occasion de commencer une nouvelle carrière s'il s'accompagne de mesures d'aide adéquates.

Finlande: stages en entreprise dans le cadre de la formation initiale

En 1995, le gouvernement finlandais a décidé qu'à partir de l'an 2000, la première formation professionnelle devrait comprendre 6 mois de stage en entreprise afin que le jeune puisse acquérir une expérience professionnelle. Simultanément, la durée de la formation professionnelle initiale a été portée à 3 ans. Cette réforme a pour but de donner aux jeunes la possibilité d'acquérir une expérience pratique en entreprise afin de faciliter le passage de l'école à la vie professionnelle. Le gouvernement et les partenaires sociaux ont conclu un accord en janvier 1998 afin de mettre en œuvre les objectifs de ces stages en entreprise. Cet accord porte en priorité sur les mesures suivantes:

- création de possibilités de stages en entreprise grâce à la coopération entre les établissements de formation, les partenaires sociaux et les entreprises;
- mise en place des conditions générales adéquates pour la formation en entreprise en tant que lieu d'apprentissage.

Les partenaires sociaux étaient d'accord sur le fait que cette formation en entreprise n'était pas comparable à une activité professionnelle régulière et ont dès lors demandé au gouvernement de modifier la législation du travail en conséquence. Les partenaires sociaux ont également souligné que les stages en entreprise dans le cadre de la formation professionnelle ne devaient pas remplacer les emplois réguliers. Ce nouveau système de formation débutera officiellement en août 1999 dans trois secteurs, à savoir la métallurgie, la plomberie et l'électricité, ainsi que l'arpentage. Les projets pilotes ont été couronnés de succès, en particulier grâce à la bonne collaboration entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

Allemagne: accord sur la formation des jeunes en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Le land, les communes, les organisations d'entreprises, les syndicats et l'office de l'emploi allemands sont les partenaires de l'accord sur la formation des jeunes en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Des projets communs sont élaborés dans 16 centres de coordination régionaux au sein des chambres de commerce et d'industrie. L'objectif est de pouvoir proposer un poste de formation qualifiée à toute personne désireuse de se former en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. À cette fin, il convient d'inciter les entreprises à créer des postes d'apprentissage supplémentaires et de convaincre de nouvelles entreprises de participer à la formation des jeunes, afin d'exploiter pleinement la totalité des postes d'apprentissage potentiellement disponibles. En outre, des projets pilotes sont mis en place en vue de réformer le système dual de formation. Les partenaires de ces projets mettent surtout l'accent sur les éléments suivants:

- expérimentation de modèles de formations ciblées pour des professions existantes; quatre projets pilotes ont déjà débuté;
- création de nouvelles professions, en particulier dans les secteurs en pleine croissance comme les télécommunications ou les médias;

-
- développement de modèles organisationnels pour une organisation plus souple de l'enseignement dans les écoles professionnelles, afin d'améliorer les périodes de formation en entreprise;
 - exploitation de toutes les possibilités existantes en matière de postes d'apprentissage par la transmission d'informations complètes aux services de l'emploi et une large diffusion par le biais de nouveaux médias tels qu'Internet, afin que le marché des postes d'apprentissage soit aussi transparent que possible.

Les actions menées dans le cadre de l'accord sur la formation des jeunes en Rhénanie-du-Nord-Westphalie portent également sur une intensification de l'information et des conseils aux entreprises pour qu'elles créent des postes d'apprentissage. À cet égard, les groupes cibles sont surtout les entreprises étrangères ainsi que les créateurs d'entreprises en phase de consolidation sur le marché. L'ajout, dans la formation, de qualifications mieux adaptées aux besoins doit en outre permettre de créer un meilleur lien entre la formation et la formation continue, afin d'améliorer les chances d'exercer une activité professionnelle qualifiée. Par ailleurs, l'aide et l'information des candidats aux stages, du personnel enseignant et des parents sont intensifiées afin d'optimiser l'orientation professionnelle, de mieux exploiter l'offre de stages et de faire connaître de nouvelles professions et les secteurs en développement. Ces actions ont permis, pour la seule année 1998, de créer plus de 2 900 postes d'apprentissage supplémentaires. Au total, 122 000 nouveaux contrats ont été signés en 1998 contre 112 000 les années précédentes.
