

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 octobre 1999	
1999/C 368/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/61/CEE du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues».....	1
1999/C 368/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain» (version codifiée)	3
1999/C 368/03	Avis du Comité économique et social sur le «Document de travail de la Commission "L'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et le marché intérieur de l'électricité"»	6
1999/C 368/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences de rendement énergétique applicables aux ballasts pour l'éclairage fluorescent»	11
1999/C 368/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 91/666/CEE constituant des réserves communautaires de vaccins antiaphteux»	15

Prix: 19,50 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
1999/C 368/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne».....	16
1999/C 368/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)».....	18
1999/C 368/08	Avis du comité économique et social sur la «Proposition de décision du conseil établissant un programme d'action communautaire pour promouvoir l'intégration des réfugiés»	19
1999/C 368/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs»	23
1999/C 368/10	Avis du Comité économique et social sur le «Neuvième rapport annuel des Fonds structurels 1997»	26
1999/C 368/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/96 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes»	30
1999/C 368/12	Avis du Comité économique et social sur les «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000»	31
1999/C 368/13	Avis du Comité économique et social sur «La dimension macroéconomique de la politique de l'emploi».....	36
1999/C 368/14	Avis du Comité économique et social sur «La dimension septentrionale de l'UE et les relations avec la Russie»	39
1999/C 368/15	Avis du Comité économique et social sur «La transparence et la participation de la société civile aux "négociations du millénaire" dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce».....	43
1999/C 368/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale».....	47
1999/C 368/17	Avis du Comité économique et social sur «Les services d'intérêt général».....	51
1999/C 368/18	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — Vers un Marché unique pour les retraites complémentaires — Résultats de la consultation relative au Livre vert sur les retraites complémentaires dans le Marché unique»	57
1999/C 368/19	Avis du Comité économique et social sur le «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne»	62
1999/C 368/20	Avis du Comité économique et social sur «Les objectifs agri-environnementaux à poursuivre en priorité dans le cadre de l'agriculture multifonctionnelle prévue par l'Agenda 2000».....	68



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
1999/C 368/21	Avis du Comité économique et social sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen»	76
1999/C 368/22	Avis du Comité économique et social sur «Les répercussions de la mise en place de l'UEM sur la cohésion économique et sociale»	87

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/61/CEE du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues»

(1999/C 368/01)

Le 8 octobre 1999, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 95 du traité CE, 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 7 octobre 1999 (rapporteur: M. Barros Vale).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive à l'examen vise essentiellement à modifier la directive 92/61/CEE, en vue de sa réactualisation et de sa clarification.

1.2. L'élaboration de la proposition se justifie par la nature des modifications proposées; dès lors que celles-ci vont au-delà de la simple adaptation de la directive antérieure aux progrès techniques.

2. Observations générales

2.1. La proposition de modification de la directive 92/61/CEE à l'examen est fondée sur le constat de la nécessité de clarifier certaines des prescriptions contenues dans cette dernière, notamment en ce qui concerne la durée de validité des réceptions nationales, ainsi que de la nécessité d'inclure de nouvelles prescriptions, en ce qui concerne par exemple la numérotation des certificats de réception, les dérogations pour les véhicules de fin de série et les «nouvelles technologies», à l'instar de ce qui est déjà en vigueur dans le secteur des autres véhicules à moteur.

2.2. En ce sens, la proposition à l'examen présente une série de propositions de modification de la directive antérieure et des documents qui accompagnent toute la procédure de réception.

2.3. Le Comité estime que malgré la nécessité d'évoluer vers des systèmes d'homologation permettant une uniformité de critères, tous les États membres ne sont pas encore dotés d'infrastructures techniques et administratives leur permettant de mener à bien des homologations conformément au degré de détail et à la portée de la proposition de directive à l'examen. Cela a pour conséquence que de nombreux producteurs doivent recourir à des instances d'homologation qui ont leur siège dans des pays tiers, ce qui suppose du temps, des efforts et des coûts supplémentaires, qui reviennent dans la pratique à une distorsion de concurrence. En conséquence, la Commission doit encourager vivement tous les États membres à créer leurs propres structures d'homologation.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission d'améliorer la directive-cadre pour la réception des véhicules à moteur à deux ou trois roues, dans le sens d'une plus grande harmonisation de tout le système, à travers une uniformisation accrue des prescriptions à observer.

3.2. Le Comité se félicite également de la décision de la Commission de consulter différents organismes de référence et représentatifs du secteur pour l'élaboration de la proposition à l'examen.

3.3. Compte tenu des avantages environnementaux, entres autres, qui sont associés à une nouvelle classe de véhicules à pédalage assisté équipés de moteurs auxiliaires électriques, le Comité estime qu'il faut remplacer le dernier tiret de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier de la proposition de directive par le texte suivant:

— véhicules équipés de pédales et d'un moteur électrique auxiliaire, dont l'alimentation est réduite progressivement lorsque la vitesse du véhicule augmente et est interrompue à 35 km/h, et qui ne peuvent être propulsés exclusivement par ce moteur.

3.4. Etant donné la spécificité et les limites du secteur évoquées ci-dessous, et afin que celui-ci puisse se développer et s'adapter aux mutations du marché, le Comité propose d'augmenter le nombre de véhicules considérés pour les petites séries de 200 à 300, et de rendre ainsi plus opérationnelle l'intervention des producteurs sur le marché, grâce à un retour d'information plus cohérent et plus fiable, ce qui permettrait dans le même temps d'imprimer au secteur l'élan recherché.

3.5. Sans préjudice de ce qui est défini à l'alinéa a) de l'annexe VIII de la proposition de directive concernant les véhicules de fin de série, le Comité estime qu'il y a lieu d'améliorer la rédaction de ce passage pour le clarifier et éviter des divergences d'interprétations.

3.6. Compte tenu de la spécificité du secteur et des différences qui existent entre celui-ci et le secteur automobile, par

exemple, tant en termes de moyens et de ressources que de dimension, et sans préjudice des procédures nécessaires pour l'harmonisation et la clarification recherchées, le Comité juge que le degré de détail et d'exigence de la directive, avec l'absence de souplesse pour le remplacement de certains éléments que cela entraîne nécessairement, est peut être inutile.

3.6.1. Le Comité propose par conséquent d'étudier la possibilité de créer un mécanisme de responsabilisation de l'entreprise productrice et/ou de la personne habilitée à signer les certificats de conformité, de manière à rendre possibles pour le système de petites modifications des véhicules homologués, sans devoir passer par une nouvelle homologation, à condition que celles-ci n'aient aucune incidence pour la sécurité et les parties structurantes de ceux-ci.

4. Conclusions

4.1. Le Comité se félicite une fois de plus de l'initiative et du travail de la Commission allant dans le sens d'une harmonisation et d'une homogénéisation des méthodes et des procédures existant dans les différents États membres, pour favoriser l'achèvement d'une vraie Union européenne.

4.2. Le Comité souhaiterait également marquer son accord quant à l'ensemble des modifications et des inclusions apportées par la proposition de directive à l'examen, tout en estimant que la Commission devrait néanmoins tenir compte des suggestions formulées et procéder aux ajustements/ajouts nécessaires par rapport au document initial.

Bruxelles, le 21 octobre 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 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain» (version codifiée)

(1999/C 368/02)

Le 4 octobre 1999, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social, sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 7 octobre 1999 (rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité a adopté par 105 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive à l'examen a pour objectif de codifier pour ensuite remplacer les différentes directives concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux médicaments qui se sont succédé depuis la directive 65/65/CEE du Conseil du 26 janvier 1965. La codification qu'elle entend opérer vise à simplifier et à clarifier le droit communautaire afin de le rendre plus accessible et compréhensible aux citoyens, conformément à la décision de la Commission du 1^{er} avril 1987 et aux conclusions de la présidence du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992.

1.2. La nouvelle directive, qui procédera à l'opération de codification des textes cités expressément à l'annexe 2, partie A, où sont reprises les directives abrogées, avec leurs modifications successives, doit être approuvée dans le respect intégral du processus législatif communautaire normal, conformément à la procédure prévue à l'article 251 du Traité, et respecter la substance des textes codifiés. Elle se limite donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

1.3. La Commission a aussi tenu compte du fait qu'il existe à présent une Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, instituée par le règlement 2309/93 du Conseil (JO L 214 du 24.8.1993) et que le cadre procédural a été établi parallèlement par la directive 93/39/CEE (ibidem).

1.4. La proposition de codification relative aux médicaments à usage humain a été élaborée en parallèle avec la codification des directives relatives aux médicaments vétérinaires, qui ne font pas partie du texte à l'examen.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite de l'opération de codification effectuée, qui constitue une référence essentielle pour les autorités compétentes des États membres. Cette opération répond à un besoin ressenti depuis des années déjà, enfin inscrit au programme de travail de la Commission pour 1998 et arrivé à présent au stade de la proposition. Le Comité souhaite que la méthode de travail accélérée, convenue par l'accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, puisse

entraîner l'adoption rapide des actes codifiés en question, de façon à permettre l'entrée en vigueur de la directive le 1^{er} janvier 2000, comme prévu à l'article 131.

2.2. La codification proposée est complète dans la mesure ou elle inclut également les directives et les dispositions spécifiques relatives aux médicaments immunologiques, aux médicaments radiopharmaceutiques, aux médicaments dérivés du sang ou du plasma humain et aux médicaments homéopathiques, ainsi que les directives concernant la distribution en gros, le classement, l'étiquetage, la notice et la publicité. Enfin, le texte est encore complété par l'annexe I relative aux «normes et protocoles analytiques, toxico-pharmacologiques et cliniques, en matière d'essais de médicaments».

2.3. Le texte codifié conserve le plus souvent la terminologie utilisée dans les directives originales, sans tenir compte de l'évolution intervenue entre-temps, notamment grâce à la Conférence internationale sur l'harmonisation (CIH), qui tend à définir des normes applicables dans l'UE et dans le reste du monde. Le Comité suggère d'ajouter une annexe supplémentaire indiquant les termes techniques qui devraient être remplacés par ceux fixés dans le cadre de la CIH.

2.3.1. L'évolution de la terminologie internationale devrait se refléter notamment dans la mise à jour des définitions données à l'article 1^{er} dans celles des langues qui conservent des termes traditionnels devenus obsolètes au niveau international (par exemple, dans la version italienne, au point 11 (effets indésirables) on trouve encore l'expression «effetto collaterale negativo» au lieu de «reazione avversa»). Le Comité estime en effet que l'on faciliterait ainsi la prise en compte de l'évolution intervenue et cautionnée par des organismes internationaux compétents, dans la transposition de la directive en droit national.

2.3.2. Le Comité souhaite par ailleurs que pour les quelques termes dont la forme peut varier légèrement, dans certaines langues, sans pour autant changer de sens, l'on utilise toujours et uniquement un seul terme (par exemple en anglais: «marketing authorisation holder» et non pas une fois «applicant», ailleurs «holder» ou encore «authorisation holder»), à moins qu'il ne soit nécessaire, dans un contexte donné, de faire ressortir l'une ou l'autre nuance d'ordre sémantique.

2.3.3. Le texte de l'annexe I comporte une série de modifications quant aux termes utilisés, avec certaines inégalités entre les différentes langues, modifications qu'il conviendrait de mettre en évidence et de justifier dans des notes appropriées ou dans une annexe ad hoc, étant donné la technicité des points en question et leur importance en vue d'une constitution correcte du dossier d'enregistrement.

2.4. Les différentes versions linguistiques ne coïncident pas toujours, ce qui s'explique probablement par des imperfections dans la traduction dès le stade du document initial. Le Comité invite la Commission à profiter de l'opération de codification pour intervenir et modifier ceux des articles qui n'auraient pas été correctement transposés au départ de la langue de référence.

2.5. Le titre IX traite de la pharmacovigilance, thème qui fait en ce moment l'objet d'un débat visant à l'élaboration de propositions de modifications de la directive 75/319/CEE. Le Comité souhaite que ces propositions soient élaborées et discutées sans tarder, dans l'intérêt d'une protection toujours plus efficace de la santé des citoyens.

2.6. Conscient de l'importance de la codification proposée afin d'harmoniser les règles qui régissent le secteur pharmaceutique et d'une transposition correcte de la directive dans les législations nationales, le Comité suggère à la Commission de mettre en place une équipe d'experts représentant si possible toutes les langues officielles de l'UE, afin d'harmoniser l'utilisation des termes techniques, d'en vérifier la mise à jour en conformité avec la terminologie officielle de la CIH et, lorsque c'est compatible, avec l'usage courant, et enfin, de confronter les différentes versions afin que les adaptations soient les mêmes dans toutes les langues.

2.6.1. Le Comité rappelle notamment la nécessité d'une utilisation cohérente et homogène de concepts tels que:

- réactions indésirables/effets collatéraux indésirables,
- médicament/produit pharmaceutique/spécialité pharmaceutique,
- titulaire de l'autorisation de mise sur le marché/titulaire d'autorisation/«applicant»,
- substance active/ingrédient actif/composant,
- méthode de préparation/méthode de fabrication,
- autorités compétentes/États membres,
- Agence (AEEM)/Comité (CSP).

2.7. Comme il ressort de la partie finale de la communication de la commission sur les procédures communautaires d'autorisation de mise sur le marché des médicaments (JO C 229 du 22 juillet 1998), on observe encore des interprétations divergentes de la part des administrations nationales, une certaine réticence à se fier aux évaluations scientifiques faites par un autre État membre, une lenteur des procédures administratives nationales, autant de facteurs qui ont empêché de profiter pleinement des avantages offerts par les nouvelles procédures en matière d'autorisation. Le Comité souhaite que la Commission, lorsqu'elle procédera au réexamen global du système d'enregistrement prévu pour l'an 2000, apporte les adaptations nécessaires aux textes en vigueur, d'autant plus que sa tâche sera facilitée par les efforts considérables et appréciables fournis pour cette opération de codification.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité juge opportun de signaler à la Commission un certain nombre de points qui présentent selon lui des divergences afin que l'excellent travail de codification présenté soit encore plus parfait.

3.2. L'adaptation apportée au considérant n° 14 semble modifier légèrement le sens de la deuxième phrase par rapport au texte original.

3.3. Au considérant n° 45, dans la version italienne il manque le verbe «può» devant le mot «incidere». En français: «pourrait affecter».

3.4. À l'article 1^{er}, article particulièrement important dans la mesure où il fournit les définitions des termes utilisés, on observe à plusieurs endroits des différences entre les versions linguistiques. À noter tout particulièrement les points 11 (effet indésirable; adverse reaction; effetto collaterale negativo), 12, 13 et 14 (précisions apportées aux définitions du point 11), 17 (professionnel habilité à cet effet; person qualified to make such a prescription; professionista autorizzato a prescrivere medicinali), et 26 (tout risque; all risks; un rischio: la version italienne est la plus fidèle aux textes d'origine).

3.4.1. L'ensemble du texte souffre par ailleurs de l'incohérence suivante: alors que l'on a remplacé dans la version anglaise les termes «side effects» et «undesirable effects» par «adverse reactions», terme aujourd'hui utilisé universellement, on n'a pas procédé de la même façon pour les autres versions.

3.5. À l'article 11, paragraphe 2, le texte ne fait pas référence explicitement à la dénomination commune internationale recommandée par l'Organisation mondiale de la Santé, qui rendait le texte original plus précis sur le plan technique.

3.6. À l'article 19, paragraphe 2, la version anglaise, contrairement aux autres, n'a pas conservé le membre de phrase «... ses matières premières et si nécessaire ses produits intermédiaires ou autres composants ... »).

3.7. À l'article 36, paragraphe 1, la version anglaise utilise à tort le terme «produits» au lieu de «procédures».

3.8. Le terme «agent» utilisé dans plusieurs articles (42(1), 46(2), 51(3) 5^e ligne, 80(a) devrait être remplacé par le terme «inspecteur», techniquement correct.

3.9. Le concept de personne «autorisée ou habilitée» à délivrer des médicaments au public (article 82) se perd dans certaines versions, qui parlent uniquement de personne «autorisée».

3.10. Le concept de «guidelines» n'est pas traduit comme d'habitude par «orientations» mais dans certaines langues, on tend à le traduire par «lignes directrices», ce qui peut donner à penser, à tort, que ces lignes pourraient être imposées d'autorité.

3.11. La version anglaise de l'article 85 contient une erreur, dans la mesure où elle parle de distribution de médicaments au public «à des fins promotionnelles» alors que d'après le sens cela ne peut être qu'«à des fins autres que promotionnelles».

3.12. La version anglaise de l'article 96(b) utilise le terme «prescribing agent» au lieu du terme «prescriber» qui correspond davantage au texte de référence et à l'usage courant.

3.13. À l'article 103(a), certaines versions utilisent des termes qui ne rendent pas correctement le profil professionnel de ce «visiteur médical»: aussi le Comité invite-t-il la Commis-

sion à vérifier si le terme retenu est bien celui utilisé actuellement dans les différents États membres.

3.14. À l'article 112, la version anglaise utilise l'expression «person responsible for marketing a medicinal product» au lieu de «marketing authorisation holder» qui correspond au texte de référence.

3.15. À l'Annexe I, deuxième partie, chapitre D.1, 3^e alinéa, la version anglaise contient une coquille: «method or preparation» au lieu de «method of preparation».

3.16. À l'Annexe I, quatrième partie, chapitre D12, 2^e alinéa, en italien on trouve encore les termes «procedura di attuazione» au lieu de «tecnica adottata» (techniques mises en œuvre) comme dans les autres versions adaptées.

3.17. À l'Annexe I, quatrième partie, chapitre F1, le «traitement attribué au groupe contrôle» est traduit de façon incorrecte en italien par «le contrôle des essais». La Commission est invitée à vérifier si ce concept est repris correctement dans toutes les versions.

3.18. Le Comité fait remarquer que l'on trouve dans certaines versions des renvois incorrects à d'autres articles (par exemple: l'article 3.3, en anglais, fait référence au 34 au lieu du 32; l'article 55, en italien, renvoie au 55 au lieu du 54). Aussi recommande-t-il à la Commission de procéder à une révision formelle de l'ensemble du texte.

3.19. Dans certaines versions, par ailleurs, on trouve au lieu de «et/ou» seulement «ou» (par exemple: aux articles 41(a), 59(a), 71(1, 3^e tiret) et 115, dans la version italienne, ce qui risque de modifier le sens d'un texte qui sera transposé dans la réglementation nationale. S'agissant de cet aspect également, la Commission est invitée à réviser formellement l'ensemble du texte.

3.20. Enfin, il manque dans le texte une référence à la Directive 92/28, article 12, 3^e alinéa.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Document de travail de la Commission "L'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et le marché intérieur de l'électricité"»

(1999/C 368/03)

Le 16 avril 1999, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social sur le document de travail susmentionné.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 octobre 1999 (rapporteur: M. Morgan).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité a adopté par 107 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social accueille favorablement le document de travail de la Commission en tant que première initiative concrète faisant suite à la publication du Livre blanc «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables»⁽¹⁾. (Il se réjouit également de la publication du document de travail des services de la Commission intitulé «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables (Stratégie et plan d'action communautaires) — Campagne pour le décollage», SEC(1999) 504).

1.2. L'axe central du document de travail est l'harmonisation du marché interne de l'électricité⁽²⁾. La Commission y exprime sa préoccupation quant au fait que la coexistence de divers régimes d'aide est susceptible de donner lieu à des distorsions des échanges et de la concurrence. Le rôle des énergies renouvelables dans l'UE s'intensifiera certainement au cours des années à venir, dans le sillage des engagements de Kyoto. Les distorsions potentielles du marché vont se multiplier en conséquence. Si les effets de distorsion sur les échanges et la concurrence des divers régimes d'aides aux énergies renouvelables sont peu nombreux à l'heure actuelle, vu la part limitée de l'électricité produite par les sources renouvelables dans le marché de l'UE, cette incidence négative devrait croître significativement au cours des années à venir.

1.3. De l'avis du Comité, cette inquiétude quant à l'harmonisation est justifiée dans le contexte d'un marché de l'énergie libéralisé. Des progrès pourront être accomplis plus aisément dans le sens des objectifs de l'UE si chaque technologie bénéficie d'un régime d'aide distinct.

2. L'approche de la Commission: options fondamentales

2.1. Comme indiqué dans le document, les objectifs de la Communauté et des États membres sont les suivants:

⁽¹⁾ Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables. Livre blanc établissant un plan d'action et une stratégie communautaires, COM(1997) 599 final; avis du CES, JO C 214 du 10.7.1998.

⁽²⁾ Directive 96/92 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L 27 du 30.1.1997; voir l'avis du CES, JO C 73 du 15.3.1993.

— l'établissement d'un cadre législatif (i) rationnel et permettant des gains d'efficacité (et, par là-même, réduisant les coûts et favorisant l'innovation), (ii) durable (c'est-à-dire, qui ne soit pas sujet à de fréquents remaniements) et (iii) réellement capable de générer une forte croissance de l'électricité SER;

— la mise en place progressive et régulière de ce cadre législatif, de manière à ne pas compromettre les progrès déjà accomplis pour augmenter le volume des énergies renouvelables et à respecter les objectifs fondamentaux fixés dans le domaine de l'environnement;

— un effort significatif à l'échelon communautaire de la part de tous les États membres pour augmenter la pénétration des énergies renouvelables sur tous les marchés de l'UE, de manière à accroître les économies d'échelle, notamment en ce qui concerne les coûts de fabrication, ce qui permettrait de comprimer les coûts en général;

— plusieurs mesures destinées à faciliter l'accès de l'électricité SER au marché intérieur de l'électricité. Ces mesures, qui doivent être prises collectivement par tous les États membres, auraient, par exemple, pour but de réduire le plus possible les contraintes d'urbanisme, les formalités administratives et les modalités de raccordement au réseau, qui pèsent sur la croissance de l'électricité SER dans l'UE.

2.2. Dans une large mesure, le CES souscrit à ces objectifs. Il est fondamental de mettre en place un cadre stable. Le document présente deux options pour l'élaboration d'une réglementation.

2.2.1. Option 1: réalisation progressive d'un marché intérieur par l'application constante des règles du traité UE

Dans cette option, chaque État membre continuerait de choisir librement le système de soutien qu'il juge le plus indiqué compte tenu de sa situation propre, sous réserve, toutefois, de

l'application constante des règles du traité UE, notamment en matière d'aides d'État. Les arguments en faveur de cette option sont les suivants:

- les conditions physiques du développement de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables diffèrent considérablement d'une région de l'UE à l'autre. On pourrait estimer opportun de limiter la dynamique du marché intérieur dans ce domaine pour permettre à chaque État membre de prendre les mesures les mieux adaptées à sa situation particulière;
- comme on l'a vu, l'un des arguments qui plaident en faveur d'un régime de prix fixes de rachat réside dans la perspective d'un essor rapide de la production SER, qui reste très faible dans la plupart des États membres de l'UE.

2.2.2. Option 2: création dynamique d'un marché unique par une action à l'échelon communautaire

Dans cette approche, on pourrait envisager l'adoption d'un cadre communautaire de base, probablement sous la forme d'une directive. Les États membres seraient tenus de prendre des dispositions pour que, après une période transitoire raisonnable, leurs régimes de soutien direct à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables répondent à un certain nombre d'exigences fondamentales, de manière à assurer une compatibilité suffisante entre les divers régimes pour permettre la pratique efficace du commerce et, partant, la mise en place d'une concurrence véritable.

2.3. Le CES penche plutôt pour l'option 2. Son point de vue est exposé au paragraphe 5.

3. L'approche du CES: accent sur la technologie

3.1. Le CES se doit de prendre largement en compte les différences importantes qui existent entre les diverses technologies. Il estime qu'il conviendrait d'instaurer un régime séparé pour chaque énergie renouvelable.

3.2. La marge de manœuvre et l'opportunité de l'exploitation des différentes technologies varient considérablement d'un État membre à l'autre. Selon le Comité, il importe en priorité que les États membres évaluent chacun le potentiel dont ils disposent pour chaque technologie.

3.3. Le document de travail se concentre sur les divers mécanismes réglementaires auxquels les États membres peuvent avoir recours afin de promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables. Toutefois, ces

mécanismes n'abordent pas les très nombreuses modifications légales, culturelles et technologiques nécessaires en vue de concrétiser le programme. Le développement des énergies renouvelables dépendra en fin de compte de leur acceptation par la société dans son ensemble, c'est-à-dire la communauté et les décideurs. À cet égard, les États membres et les institutions européennes pourraient jouer un rôle important de coordination des programmes d'éducation, ce qui aiderait la population à choisir en connaissance de cause entre les différents impacts environnementaux au niveau local et à d'autres niveaux, par exemple en ce qui concerne le risque de réchauffement de la planète.

3.4. Ainsi, bien que le Comité souscrive à l'objectif visant à instaurer un commerce et une concurrence efficace, toute proposition d'harmonisation présentée dans le cadre d'un marché de l'électricité à l'échelle communautaire devrait être examinée en fonction de chaque technologie.

3.5. Il importe en premier lieu de développer la capacité de production renouvelable nécessaire afin de parvenir à un développement durable. En parallèle, il conviendrait d'harmoniser la réglementation de chaque technologie afin que les avantages liés au marché intérieur puissent être concrétisés.

3.6. Un autre facteur essentiel spécifique à chaque technologie est la R&D. Le cinquième programme-cadre⁽¹⁾ octroie des aides dans ce domaine mais qui doivent être ciblées, orientées, conduites et diffusées de manière efficace et adaptée à chaque technologie.

3.7. Afin d'optimiser les résultats, le développement de nombreuses technologies doit aller de pair avec des programmes connexes d'économies d'énergie. Les régimes de réglementation doivent tenir compte de cet aspect.

3.8. Les principales technologies

L'examen des principales technologies révèle les défis différents et spécifiques auxquels elles sont confrontées et démontre également la nécessité d'harmoniser quelque peu la manière d'aborder ces défis.

3.8.1. Énergie éolienne

Les permis d'urbanisme locaux sont vitaux pour le développement des parcs d'éoliennes. Les autorités nationales, régionales et locales doivent simplifier les procédures nécessaires qui permettent de produire de l'électricité à partir de l'énergie éolienne. Il importe également de s'assurer de l'appui du lobby environnemental. Il convient d'harmoniser les contrats de connexion au réseau au même titre que les dispositions relatives aux interruptions d'approvisionnement.

⁽¹⁾ «Cinquième programme-cadre de RDT (1998-2002) — Programmes spécifiques»; avis du CES, JO C 407 du 28.12.1998, p. 123.

3.8.2. Biomasse

La nécessité, pour les États membres et l'UE, d'adapter la PAC à la production d'électricité à partir de la biomasse a été exprimée à plusieurs reprises. Compte tenu de l'échelle de temps que suppose la production de certaines cultures, il importe d'établir des relations contractuelles cohérentes entre les fermiers, les producteurs et les réseaux d'électricité. En ce qui concerne les produits forestiers, il convient de porter l'attention sur la gestion et l'organisation des processus. De manière générale, il importe de garantir la santé et la fertilité du sol.

3.8.2.1. Dans le but de stimuler l'implantation de la PCCE (production combinée de chaleur et d'électricité ou cogénération)⁽¹⁾ dans des installations de production de chaleur et d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, il y a lieu de porter l'attention sur l'assouplissement des conditions d'octroi des permis d'urbanisme pour le développement industriel, urbain et suburbain.

3.8.3. Énergie solaire

L'énergie solaire est en évolution constante sur le plan technique et son exploitation repose sur l'aménagement du territoire, les règlements en matière de construction ainsi que le couplage à des programmes d'efficacité énergétique.

3.8.4. Petites installations hydro-électriques

L'exclusion, par la Commission, des projets hydrauliques supérieurs à 10 MW peut avoir comme effet indésirable de dissuader la mise en place de nouveaux aménagements hydro-électriques supérieurs à 10 MW. Cela semble arbitraire et risque d'introduire des distorsions inutiles dans le marché. Par exemple, les promoteurs pourraient être encouragés à fractionner des projets plus importants en unités de moins de 10 MW afin d'être éligibles à l'aide. Il semble que le nombre de projets hydro-électriques doit être accru si l'UE souhaite atteindre son objectif de 12 % d'augmentation de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables. Des projets plus importants poseront certainement des problèmes environnementaux et de planification. Toutefois, le financement ne devrait pas excéder la récupération des coûts supplémentaires par rapport aux projets conventionnels.

3.9. Par conséquent, à chaque technologie correspond un certain nombre de questions spécifiques

3.9.1. Permis d'urbanisme

À chaque technologie correspondent des préoccupations et des problèmes spécifiques. L'UE devrait encourager les États membres à adopter des cadres clairs et stricts, assortis d'un accompagnement de toutes les parties concernées, que ce soit les promoteurs, les autorités de planification ou les inspecteurs. Une possibilité pourrait être de promouvoir un système de planification national favorable aux énergies renouvelables par un découpage des zones offrant des conditions appropriées aux technologies renouvelables et un accès moins onéreux au réseau.

(1) Cf. également: Une stratégie communautaire pour promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE) et supprimer les obstacles à son développement (COM(97) 514 final; Avis du CES, JO C 157 du 25.5.1998).

3.9.2. Fixation des prix

Chaque technologie produit de l'électricité (et/ou de la chaleur) à des coûts différents et doit faire l'objet d'un examen différent pour ce qui est des subventions. C'est particulièrement vrai si l'on considère que la baisse du prix de l'électricité ER suivra un rythme différent pour chaque technologie ER.

3.9.3. Aides d'État

Jusqu'à présent, le développement de chaque technologie a bénéficié de nombreuses subventions. L'électricité SER nécessitera un engagement nettement accru en termes d'investissements et d'encadrement publics avant de devenir pleinement compétitive. Il est probable qu'un régime coordonné d'aides d'État soit nécessaire pour chaque technologie afin d'encourager le développement du marché interne de l'électricité.

3.9.4. Connexion au réseau

Les problèmes varieront en fonction des technologies. Les deux questions principales ont trait à la distance à laquelle la connexion doit être établie (le vent souffle souvent dans des endroits éloignés) et à la possibilité d'une interruption de l'approvisionnement (par exemple si le vent faiblit). La quantité d'électricité introduite dans le réseau peut varier considérablement, notamment entre l'hydroélectricité et l'énergie solaire intégrée à petite échelle. Le CES plaide en faveur d'une méthodologie ouverte et transparente pour la connexion au réseau et de règles de connexion standards pour les énergies renouvelables.

3.9.5. Échelles de temps

Avant qu'un projet ne se concrétise et avant qu'il ne produise un rendement économique, une série de problèmes contractuels spécifiques à chaque technologie peut survenir.

4. Problèmes futurs

4.1. Options pour la fixation des prix

4.1.1. Définitions

Le document de la Commission vise à définir l'électricité SER afin que l'aide accordée bénéficie uniquement aux producteurs d'énergie renouvelables qui ont réellement besoin d'un soutien. Le CES s'attache à promouvoir le concept d'énergie renouvelable comme élément d'un mouvement général vers le développement durable. La définition des énergies renouvelables devrait dès lors inclure toutes les sources de chaleur et d'électricité renouvelables, tandis que les régimes d'aide financière, puisqu'ils ne concernent que l'électricité renouvelable, devraient être conçus pour apporter une aide uniquement lorsqu'elle est nécessaire. Cela ne sera possible qu'à condition que chaque technologie dispose de son propre régime.

4.1.2. Subventions/fixation de prix stables

Dans certains pays, le recours au subventionnement par les prix garantis et aux obligations d'achat à prix fixes a suscité un grand nombre de projets renouvelables et a apporté un soutien aux fournisseurs, mais cela a coûté relativement cher. L'objectif des coûts dégressifs, notamment, n'est pas toujours favorisé de façon optimale en raison des prix subventionnés. La Commission a démontré que cette approche ne stimule pas fondamentalement l'efficacité et la durabilité à long terme. Le nombre de projets mis en route tend à chuter suite au retrait des subventions.

4.1.3. Tarifs verts

Les possibilités d'offrir des tarifs verts sont compatibles avec un marché compétitif; elles permettent d'éviter la distorsion par les subventions; elles favorisent la sensibilisation des clients à leurs impacts environnementaux indirects; des tarifs concurrentiels garantissent des gains en termes d'efficacité. Néanmoins, il peut être difficile d'obtenir l'acceptation des tarifs verts par les consommateurs.

4.1.4. Certificats pour les énergies renouvelables

Si l'on souhaite instaurer des subventions ou des exemptions fiscales sur une énergie quelconque, il est essentiel de mettre en place une sorte de discipline, telle que la certification. Cela permettra également aux États membres et à l'UE de contrôler de plus près la quantité d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, tout en mettant simultanément en place un mécanisme qui pourrait mener à l'avenir à des transactions.

4.1.4.1. Un système de certification lié à un quota d'énergie renouvelable favoriserait le commerce international d'énergies renouvelables et créerait des conditions de concurrence équitables, car il stimule la création de projets sur les sites les plus avantageux et offre plus grande flexibilité dans la réalisation des objectifs. Un tel système exigerait une certaine réglementation ainsi qu'un enregistrement centralisé. Pour les promoteurs de projets, les risques liés aux investissements pourraient être plus élevés.

4.1.5. Régimes d'appels d'offre, tels que la « Non-fossil fuel obligation (NFFO) » en Grande-Bretagne

Ces régimes favorisent l'efficacité, exercent une pression à la baisse sur les prix et entraînent une convergence du marché. L'appel d'offres groupé permet d'aider une série de technologies (voir le paragraphe 3.9.2 plus haut). Des contrats à long terme (mais à durée déterminée) permettent aux promoteurs de négocier des taux d'emprunts avec les institutions financières, qui connaissent encore mal ces nouvelles technologies (qui sont perçues comme comportant un risque financier). Toutefois, le succès de l'appel d'offres ne garantit pas l'agrément des projets en termes de planification (voir 3.9.1 plus haut) et cette incertitude complique les décisions relatives au réseau (voir 3.9.3 plus haut).

4.2. Critères de mise en œuvre

Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, le CES propose la mise en place progressive d'un régime communautaire définitif articulé sur les critères suivants:

4.2.1. Concurrence interne

En vue d'atteindre la rentabilité, il conviendrait d'établir une certaine forme de concurrence interne au sein des producteurs d'énergies renouvelables.

4.2.2. Compétitivité en termes de coûts

Toute aide apportée à une technologie doit être réduite progressivement, afin d'amener la technologie à la compétitivité en termes de coûts. Un système d'appel d'offres répondrait fondamentalement à ce critère. D'autres systèmes sont envisageables selon des règles appropriées.

4.2.2.1. Le coût des subventions accordées aux énergies renouvelables devrait être comparable à celui de l'aide apportée à d'autres programmes de réduction des émissions de CO₂. L'aide aux énergies renouvelables ne devrait en aucun cas être en décalage important par rapport à ceux-ci.

4.2.3. Limites temporelles pour le financement de projets

Elles contribuent à l'amélioration constante des technologies ainsi qu'à la concentration des ressources sur les technologies d'avenir. De surcroît, le financement des projets individuels ne devrait pas s'étendre au-delà de la récupération des frais supplémentaires par rapport aux centrales conventionnelles.

4.2.4. Mettre l'accent sur les technologies les plus prometteuses

Le programme devrait se concentrer sur les énergies renouvelables les plus susceptibles de devenir compétitives par rapport aux sources conventionnelles à court ou moyen terme. Les options à plus long terme devraient entrer dans le cadre de la recherche du cinquième programme-cadre.

4.2.5. Libre accès

En vue de maximiser la pénétration, les programmes d'aide ne devraient exclure aucun investisseur et/ou opérateur potentiel. Les utilisateurs commerciaux et industriels d'énergie et, en particulier, les utilisateurs intensifs, devraient être encouragés à investir dans des systèmes d'énergies renouvelables afin de couvrir leurs propres besoins en électricité, en chauffage, en refroidissement et en climatisation.

4.2.6. Procédures administratives minimales

Afin de prévenir le gaspillage du financement disponible, les programmes d'aide devraient réduire au maximum les formalités administratives et être transparents.

4.2.7. Problèmes de connexion et de renforcement du réseau

La nécessité d'adopter une méthodologie harmonisée, ouverte et transparente pour la connexion au réseau et des règles de connexion standards pour les énergies renouvelables apparaît clairement. De manière générale, les règles relatives à l'accès au réseau qui s'appliquent aux énergies renouvelables doivent être identiques à celles qui s'appliquent à tout autre producteur. Les producteurs d'électricité SER ne doivent pas être exemptés du paiement des services de réseau qu'ils reçoivent. Par exemple, la connexion ne devrait être subsidiée ni par d'autres utilisateurs du réseau, ni par les entreprises du réseau elles-mêmes. En revanche, les coûts réels devraient être inclus dans l'ensemble des coûts du projet couverts par les subventions. Les opérateurs de réseau devraient être à même de récupérer les coûts supplémentaires encourus, tels que les frais administratifs, les études de réseau et le renforcement de celui-ci.

5. Conclusions

5.1. Le document de travail de la Commission pose deux questions dans ses conclusions:

- Tout d'abord, une action communautaire sous la forme d'une directive ou d'une autre initiative est-elle nécessaire pour atteindre les objectifs de l'UE dans ce domaine?
- Ensuite, dans l'affirmative, quelle serait l'approche appropriée?

5.2. La réponse du CES à la question générale relative au régime approprié apparaît dans le contexte des deux options décrites au paragraphe 2.

- En ce qui concerne l'option 1, le Comité est favorable à l'instauration progressive d'un marché intérieur. Néanmoins, ce marché est peu susceptible de devenir une réalité si un régime pour l'ensemble du marché n'est pas établi pour chaque technologie.
- Une variante de l'option 2 apparaît dès lors nécessaire. Il

est possible de créer de façon dynamique un certain nombre de systèmes séparés pour chaque technologie. Cela donnerait une impulsion au marché interne pour chaque technologie, dans la mesure où leur maturité relative aurait déjà été prouvée (voir le paragraphe 4.2.4).

5.3. Quel que soit l'instrument choisi par la Commission en vue d'atteindre les objectifs de l'option 2, cela ne suffira pas en soi pour atteindre l'objectif des 12 % de pénétration des énergies renouvelables d'ici 2010 que s'est fixé l'UE. Les actions exposées aux paragraphes 5.4, 5.5 et 5.6 sont également nécessaires à cet effet.

5.4. Une évaluation fondamentale sur la manière dont l'objectif de 12 % pour chaque technologie pourra être atteint dans l'UE d'ici l'an 2010 fait toujours défaut.

5.5. Il faut que l'UE, les États membres et les industries d'approvisionnement prennent un engagement envers cet objectif à la hauteur de cette entreprise:

- les États membres et la Commission doivent aborder la question de la PAC;
- les États membres doivent établir des réglementations et des procédures d'aménagement du territoire adaptées à l'échelle de la pénétration technologique souhaitée;
- l'UE et les industries d'approvisionnement doivent orienter les ressources du cinquième programme-cadre en fonction des priorités de développement dégagées par chaque État membre et par l'engagement pris envers chaque technologie;
- les États membres doivent élaborer avec la Commission des cadres pour la conclusion de contrats et la fixation des prix afin de promouvoir un marché intérieur dans chaque technologie;
- l'UE et les industries d'approvisionnement doivent définir des normes techniques pour chaque technologie, afin que le marché intérieur puisse se développer;
- la publicité et la diffusion d'informations par les États membres constitueront des canaux essentiels de promotion de la demande et de l'acceptation de la chaleur et de l'électricité SER.

5.6. En parallèle avec tout ce qui précède, l'UE et les États membres doivent formuler de nouvelles réglementations en matière de construction afin d'atteindre les objectifs d'efficacité énergétique et d'encourager les technologies dans le domaine de la PCCE, de l'énergie solaire et de l'énergie photovoltaïque.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACCHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences de rendement énergétique applicables aux ballasts pour l'éclairage fluorescent»

(1999/C 368/04)

Le 8 octobre 1999, le Conseil a décidé, conformément aux articles 175 et 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 octobre 1999 (rapporteur: M. Bernabei).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 103 voix pour et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission s'inscrit dans le cadre de la stratégie visant à améliorer le rendement énergétique des équipements électriques de consommation, afin de réaliser les objectifs de la politique énergétique, à savoir la sécurité des approvisionnements, la compétitivité et la protection de l'environnement.

1.2. La présente initiative suit l'approche consistant à définir des exigences minimales de rendement énergétique par le biais de directives, à l'instar de la directive sur les chaudières à eau chaude de 1992 et de la directive sur les réfrigérateurs à usage ménager de 1996, à propos desquelles le Comité a eu l'occasion de se prononcer⁽¹⁾, ou par voie d'accords volontaires négociés tels que ceux conclus pour les télévisions, les magnétoscopes et les lave-linge.

1.3. La Commission estime que l'adoption d'exigences de rendement minimum contribuera fortement à l'amélioration du rendement énergétique des ballasts pour l'éclairage fluorescent. Elle a étudié la possibilité de conclure avec l'industrie un accord négocié visant à éliminer progressivement les ballasts peu performants, mais les fabricants européens craignent que les produits importés ne se partagent la part de marché ainsi abandonnée. Ils pensent que l'harmonisation des législations relatives aux exigences minimales pour tous les acteurs sur le marché européen serait préférable et permettrait d'éviter des entraves aux échanges.

1.4. Par ailleurs, d'une manière plus générale, tous s'accordent sur la nécessité de respecter les objectifs de réduction des gaz à effet de serre, prévus par la conférence de Kyoto; ceux-ci impliquent pour l'UE une réduction des émissions de 8 % entre 1990 et 2010. A cet égard, la Commission avance que l'application des exigences minimales proposées en ce qui concerne le rendement énergétique des ballasts pour l'éclairage fluorescent pourrait y contribuer de manière significative, même si «l'impact des normes sur la consommation d'électricité sera relativement faible» (moins de 5 % de la consommation totale prévue pour ce secteur en 2010, estimée à environ 111 TWh/an).

1.5. Selon la Commission, il convient dès lors de promouvoir les appareils à faible perte, correspondant aux types A et B dans le schéma établi par la Fédération des associations européennes de fabricants de luminaires (CELMA), comptant 7 classes et 4 types, et d'éliminer progressivement du marché européen le type D dans une première phase devant durer un an. Une période transitoire de quatre ans est prévue pour la deuxième phase qui devrait aboutir à la suppression du type C.

2. Observations générales

2.1. À plusieurs reprises⁽²⁾ — et en dernier lieu dans son avis sur la Communication de la Commission: «L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne — Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie» —, le Comité a souligné l'importance de solutions volontairement négociées en indiquant qu'il convenait de «travailler sur une base positive et récompenser les fabricants qui défendent des appareils consommant moins et constitués de composants recyclables»; dans son avis sur la proposition de directive sur les réfrigérateurs, le Comité avait insisté auprès de la Commission pour qu'elle fasse participer activement l'industrie et les consommateurs au processus d'évaluation des résultats et éventuellement à la fixation d'un deuxième niveau de normes de rendement énergétique.

2.2. Le Comité souscrit aux finalités et à l'esprit de la proposition de directive, bien qu'en raison de la complexité de cette matière, il eût préféré que la question soit réglée par des accords volontaires de l'industrie.

2.3. Par ailleurs, eu égard aux importations massives, confirmées par la Commission elle-même, à l'exclusion des ballasts destinés à être exportés soit comme pièces individuelles, soit comme composants de luminaires, ainsi qu'à la possible présence simultanée sur le marché de marquages «CE»

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission: L'efficacité énergétique dans la Communauté européenne - Vers une stratégie d'utilisation rationnelle de l'énergie» (COM(1998) 246 final), JO C 407 du 28.12.1998. Cf. également l'avis du Comité économique et social sur les «Politiques d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) dans l'Union européenne et les pays candidats à une prochaine adhésion», JO C 407 du 28.12.1998.

⁽¹⁾ JO C 155 du 21.6.1995, p. 18.; JO C 102 du 18.4.1991, p. 46.

se référant à d'autres directives, le Comité estime devoir souligner avec force la nécessité de mettre en place des contrôles efficaces du marché et des systèmes adéquats de surveillance et de garantie dans chaque État membre afin de protéger, rapidement et dans des délais précis, les efforts des producteurs européens contre des phénomènes de concurrence déloyale et l'introduction dans le commerce de ballasts non conformes.

2.4. Selon le Comité, les périodes de transition doivent être considérées comme des durées minimales indispensables non seulement pour la réadaptation et la reconversion des lignes de production mais également pour la répartition des coûts engendrés par les nouvelles technologies, la recherche et la formation du personnel, et qui, en l'absence d'instruments communautaires adéquats en matière de soutien financier, de formation et d'information pour ces secteurs comme pour l'ensemble des branches concernées par des programmes d'amélioration des exigences minimales de rendement énergétique, risquent d'avoir une incidence négative sur la compétitivité.

2.5. Le Comité reconnaît pleinement la nécessité de définir des exigences de rendement énergétique suffisamment précises car elles peuvent devenir des obligations dont le non-respect pourrait donner lieu à une sanction dans la législation nationale, conformément aux prescriptions relatives à la «nouvelle approche» de la politique de normalisation. Il approuve également la procédure d'évaluation de la conformité basée sur l'auto-évaluation, évitant de faire appel à des «organismes notifiés» pour procéder à des essais obligatoires de «conformité au type».

2.6. Le Comité est d'avis que les efforts importants demandés aux secteurs producteurs concernés pour garantir des normes élevées de sécurité et de qualité ainsi que la mise en œuvre de technologies de plus en plus avancées (sans par ailleurs supprimer des types de technologie) doivent s'accompagner d'efforts plus consistants et visibles — à l'exemple de l'US Green Lights Program — en termes de sensibilisation et de diffusion, d'aide à la démonstration de technologies innovatrices (MTD), de campagnes d'information et de formation, d'engagement plus concret également dans le cadre des actions clés du cinquième programme-cadre communautaire de RDTD, ainsi que de l'intégration des objectifs effectifs de la présente action législative dans d'autres politiques concernant la demande — telles que les normes de construction, les appels d'offres et les prescriptions relatives à l'impact environnemental d'autorisations — et dans les actions visant à promouvoir les efforts de l'UE sur le marché mondial ainsi qu'une politique vigoureuse de soutien à la transposition de nos standards au niveau international.

3. La problématique dans sa dimension extérieure et dans les pays candidats

3.1. Aux États-Unis, les dispositions relatives aux exigences minimales d'efficacité énergétique pour l'éclairage fluorescent font l'objet du «National Energy Policy Act» du 24 octobre 1992, qui a donné lieu à la suppression, en trois ans, de trois types de lampes (F40, F96, F96/HO) qui ne respectaient pas les normes fédérales exprimées en LPW (lumens par watt) et en IRC (indice de rendu des couleurs).

3.1.1. Depuis novembre 1995, les fabricants américains ne peuvent plus produire, importer ou vendre des lampes fluorescentes non conformes aux normes fédérales, et ils sont encouragés à promouvoir l'adoption de ces normes sur les marchés étrangers, en particulier les marchés d'Amérique latine et d'Asie.

3.1.2. Simultanément, l'agence fédérale pour la protection de l'environnement (EPA) a lancé fin 1990 un programme de soutien, le Green Lights Program, qui associe sur base volontaire des grands consommateurs d'électricité, des compagnies d'électricité, des sociétés de gestion d'électricité, des producteurs et des distributeurs de lampes; ce programme a pour but de les inciter à respecter des calendriers en matière d'efficacité énergétique de l'éclairage et de leur assurer un soutien sous forme d'information pour la sensibilisation et la promotion. Grâce à une forte expansion du marché, les coûts des divers composants ont fortement diminué et, en cinq ans, le prix des ballasts électroniques a été réduit de plus de moitié.

3.1.3. Enfin, l'agence fédérale (EPA) a lancé, le 28 juin 1999, une nouvelle action visant à mieux protéger la santé publique et l'environnement contre la contamination au mercure, en encourageant les consommateurs à recycler volontairement les lampes fluorescentes et d'autres produits d'usage courant contenant des substances toxiques, afin d'éviter qu'ils ne finissent en décharge ou ne soient incinérés.

3.1.4. Le Comité estime qu'il importe d'adopter dans les plus brefs délais un programme européen analogue au Green Lights Program de l'EPA, actuellement encore à l'étude au CCR: il est en effet essentiel d'assurer la cohérence du cadre général, en encourageant un recyclage écologique des substances toxiques, en particulier du mercure présent dans les lampes fluorescentes, et en promouvant l'efficacité énergétique ainsi que la protection de l'environnement tout en soutenant la compétitivité de la production européenne.

3.2. Selon le Comité, il est tout aussi important que la dimension extérieure de la proposition de directive soit prise en considération, en particulier pour les pays candidats à l'adhésion qui se préparent à la mise en œuvre des réglementations techniques du marché intérieur et qui connaissent un développement de la production dans le secteur de l'éclairage, même si les normes d'efficacité sont très réduites; il convient de promouvoir la conformité de cette production, grâce au transfert de technologies, à l'utilisation des fonds de préadhésion et de Phare, à l'extension du programme SAVE II pour la formation de capacités de gestion, et à la sensibilisation aux mesures proposées d'efficacité énergétique.

3.3. Des mesures analogues de promotion devraient être prises dans le cadre des programmes de coopération et d'assistance envers les pays méditerranéens, du Mercosur et d'Amérique latine, ainsi que dans le cadre des instruments de coopération avec les ACP et des initiatives destinées aux pays d'Asie.

4. Observations particulières

4.1. Champ d'application

4.1.1. Étant donné que les ballasts ne sont pas mis en service de manière autonome mais par le biais de l'appareil d'éclairage, le Comité estime qu'il est indispensable de clarifier si et dans quelle mesure les restrictions et les exigences relatives aux ballasts et à leurs fabricants sont transférées à l'appareil d'éclairage sur lequel le ballast est monté. Cela est nécessaire pour pouvoir organiser une surveillance correcte du marché, également en ce qui concerne, par exemple, les appareils d'éclairage importés dans l'UE.

4.1.2. Eu égard aux divergences entre les différentes versions linguistiques de la proposition de la Commission, il convient de s'aligner sur la version anglaise en ce qui concerne l'article 1, deuxième alinéa: la formulation «to be exported» correspond précisément aux exigences de la chaîne de production de l'appareil d'éclairage. La même formulation devrait être utilisée également à l'article 3.3 (c), dans un souci d'homogénéité et de cohérence.

4.1.3. Selon le Comité, l'exclusion du champ d'application doit concerner soit directement les ballasts exportés, soit ceux vendus à un fabricant de luminaires destinés à être exportés.

4.1.4. L'exclusion du champ d'application prévue à l'article 1, 2^e alinéa, doit être appliquée sans préjudice des dispositions de l'article 3.3 (c) (indication des marchandises destinées à l'exportation).

4.2. Marquage CE et évaluation de la conformité

4.2.1. Le Comité estime qu'il importe de clarifier les modalités d'application du marquage CE conformément aux articles 3, 5 et 6 en ce qui concerne:

- le respect des directives de la «nouvelle approche» applicables au ballast ou à l'appareil d'éclairage contenant le ballast;
- l'alignement des modalités de déclaration de conformité déjà appliquées pour les autres directives relatives aux ballasts (directives 89/336/CEE et 93/68/CEE sur la compatibilité électromagnétique) et aux appareils d'éclairage (directives 73/23/CEE et 93/68/CEE relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension et directives 89/336/CEE et 93/68/CEE sur la compatibilité électromagnétique).

4.3. Délais de mise en œuvre

4.3.1. À la lumière des expériences acquises sur les marchés dans le cadre de la mise en œuvre des précédentes directives de la «nouvelle approche», le Comité estime qu'il importe au

plus haut point de veiller à ce que la transition du régime actuel vers le nouveau régime soit la plus homogène possible sur tout le territoire de l'UE et à ce qu'elle soit assortie de la progressivité nécessaire.

4.3.2. En particulier, le Comité souligne qu'il serait opportun:

- de porter à 18 mois (au lieu de 12) le délai de transposition pour les États membres (article 8.1);
- d'adapter en conséquence le délai d'interdiction de mise sur le marché (article 8.1, deuxième alinéa);
- d'introduire un délai supplémentaire de 12 mois pour l'interdiction de mise en service (article 2.1) afin de permettre l'écoulement des stocks des distributeurs et des fabricants d'appareils d'éclairage contenant des ballasts faisant l'objet de la directive;
- d'introduire un délai supplémentaire analogue de 12 mois pour permettre l'écoulement des stocks à l'entrée en vigueur de la seconde phase de la directive (article 9.1).

4.4. Surveillance et modification

4.4.1. Le Comité souligne les préoccupations des consommateurs et des fabricants, qui souhaitent que la transposition de la directive dans les législations nationales s'accompagne de garanties effectives quant à la rapidité et à l'efficacité de la surveillance du marché sur tout le territoire de l'UE.

4.4.2. En effet, le Comité estime que l'absence de mécanismes de contrôle du marché pourrait pénaliser fortement le secteur dans des délais relativement brefs (en termes de mois), tant au niveau de la production que de l'emploi.

4.5. Mesures de soutien

4.5.1. Selon le Comité, il convient d'ajouter un 20^e considérant à la proposition, spécialement consacré à l'opportunité de mettre en œuvre, en plus des aides structurelles, des interventions de la BEI, des programmes de RTD et des programmes énergétiques pertinents, des mesures de soutien et de promotion pour tous les secteurs concernés par des innovations et des restructurations technologiques en vue de leur adaptation aux nouveaux paramètres communautaires en matière d'efficacité énergétique.

5. Conclusion

5.1. Le Comité adresse à la Commission, au Parlement et au Conseil les recommandations suivantes:

- tout en approuvant la finalité et l'esprit de la proposition de directive, le Comité estime que la voie de l'accord volontaire aurait été préférable, étant donné la complexité des liens entre les diverses dispositions proposées et les directives de la «nouvelle approche» applicables au même secteur;

- eu égard au volume important des exportations des ballasts comme pièces individuelles ou comme composants de luminaires, il y a lieu de garantir une compatibilité adéquate entre les objectifs d'efficacité énergétique, d'emploi, de compétitivité internationale et de protection de l'environnement;
- surtout dans l'éventualité du lancement d'une troisième phase de l'augmentation du rendement énergétique, il est indispensable de mettre en place un cadre cohérent pour le développement d'une politique intégrée des produits (PIP: efficacité énergétique, gestion de la totalité du cycle de vie, utilisation de substances potentiellement dangereuses, protection du consommateur);
- en ce qui concerne la formulation des articles, il convient de clarifier le champ d'application en termes de transfert des exigences relatives aux ballasts aux luminaires sur lesquels ils sont montés; il convient également d'harmoniser les directives pertinentes portant sur l'utilisation du marquage CE, et de redéfinir les délais de transposition et de mise en œuvre pour garantir l'homogénéité et la progressivité;
- les efforts importants demandés aux secteurs producteurs concernés doivent s'accompagner d'initiatives consistantes et visibles en termes de sensibilisation, d'information et de formation, ainsi que d'intégration des objectifs d'efficacité énergétique pertinents dans les diverses politiques internes (appels d'offre, construction, ...) et externes (négociations d'élargissement, coopération et assistance envers les pays méditerranéens, le Mercosur, l'Amérique latine, les ACP et l'Asie).

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 91/666/CEE constituant des réserves communautaires de vaccins antiaphteux»

(1999/C 368/05)

Le 8 septembre 1999, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 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 28 septembre 1999 (rapporteur: M. Donnelly).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 105 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions le présent avis.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1. Des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse prévoient une vaccination d'urgence si la maladie prend un caractère extensif.

1.2. La décision 91/666/CEE du Conseil⁽¹⁾ constitue des réserves communautaires de vaccins antiaphteux et désigne quatre banques d'antigènes dans différents États membres. Depuis lors, deux de ces quatre banques d'antigènes ont renoncé à leurs engagements de fournir ces services à la Communauté⁽²⁾.

1.3. En outre, il peut s'avérer nécessaire de transférer, peut-être à court terme et en tout cas sans délai excessif, les réserves d'antigènes dans des établissements appropriés situés dans la Communauté. Afin de permettre une réponse immédiate à la nécessité de répartir ou de transférer les réserves communautaires d'antigènes en vue de leur stockage dans des endroits différents, il est suggéré de modifier la décision

mentionnée ci-dessus. L'objet de la proposition est notamment d'éliminer la désignation des deux institutions concernées et de permettre à l'avenir la désignation, par la Commission, de tout autre établissement, en accord avec le Comité vétérinaire permanent (et conformément aux procédures établies à l'article 10 de la présente décision).

2. Évaluation de la proposition

2.1. La protection de la santé du cheptel européen revêt la plus haute importance. La nécessité d'établir un nouveau cadre légal, comme suggéré par la Commission, qui permette de prendre des mesures plus efficaces et plus immédiates en vue de lutter contre les fièvres aphteuses apparaît comme évidente.

2.2. La gravité de la fièvre aphteuse, qui est également très répandue dans des régions adjacentes telles que la Turquie ou certains pays d'Afrique du Nord, peut rendre nécessaire une réaction immédiate ainsi qu'un mécanisme permettant de répartir et de transférer les réserves communautaires de vaccins antiaphteux. Le Comité soutient par conséquent la proposition de la Commission qui prévoit l'application des procédures du Comité vétérinaire permanent en ce qui concerne la désignation des réserves communautaires d'antigènes.

⁽¹⁾ JO L 368 du 31.12.1991, p. 21 à 25.

⁽²⁾ L'Institute for Animal Health (Pirbright, Royaume-Uni) et Bayer AG (Cologne, Allemagne).

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne»

(1999/C 368/06)

Le 3 août 1999, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 septembre 1999 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Le Comité économique et social a adopté au cours de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999) par 109 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions le présent avis.

1. La proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, présentée par la Commission en juillet 1999, fait suite aux décisions du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars sur le financement de l'UE pour la période 2000-2006.

1.1. Concernant les ressources propres, le Conseil a décidé essentiellement:

- de ramener le taux d'appel maximal de la ressource TVA de 1 % à 0,75 % en 2002 et 2003 et à 0,5 % à partir de 2004;
- d'augmenter le pourcentage des «ressources propres traditionnelles» retenu par les États membres pour couvrir les frais de perception (de 10 % à 25 %);
- de procéder à des ajustements techniques de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni (afin de tenir compte des résultats de ces décisions du Conseil européen et des futurs coûts de l'élargissement);
- de réduire à 25 % la contribution financière de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède à la compensation en faveur du Royaume-Uni;
- d'inviter la Commission à examiner, avant le 1^{er} janvier 2006, le fonctionnement du système des ressources propres, y compris les conséquences de l'élargissement, la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni et la réduction consentie aux quatre États membres cités dans le financement de la compensation en faveur du Royaume-Uni, ainsi que la question de la création de nouvelles ressources propres autonomes de l'UE.

2. Le CES a eu l'occasion d'examiner ces problèmes dans l'avis d'initiative qu'il a élaboré les 24 et 25 mars 1999 sur «Le financement de l'Union européenne»⁽¹⁾, en vue du Conseil européen tenu à cette même date. Dans cet avis, le CES reconnaissait qu'il existait des difficultés concernant l'adoption de certaines propositions discutées, comme la création de nouvelles ressources propres, et se prononçait en faveur de certaines des mesures qui ont été adoptées par le Conseil

européen, et qui font aujourd'hui l'objet de la proposition de décision du Conseil à l'examen, notamment: l'application plus généralisée de la ressource PNB et la réduction du taux d'appel maximal de la ressource TVA, l'augmentation du pourcentage retenu par les États membres pour couvrir les frais de perception et la prise en considération du coût de l'élargissement dans la compensation en faveur du Royaume-Uni.

2.1. Compte tenu du fait que les coûts et le calendrier de l'élargissement ne peuvent pas encore être déterminés de manière réaliste, le CES considérait dans son avis sur le financement de l'Union qu'il serait nécessaire, avant 2006, de réexaminer la problématique des ressources propres dans son ensemble, y compris les déséquilibres budgétaires concernant certains États membres, et il se félicite donc de l'invitation adressée par le Conseil européen à la Commission d'entreprendre une révision du fonctionnement du système des ressources propres.

2.2. La nécessité de cette révision est évidente lorsque l'on analyse les déséquilibres budgétaires actuels et que l'on projette dans les diverses rubriques budgétaires les dépenses que pourra occasionner l'élargissement, dont le coût pour le budget communautaire est «gravement sous-estimé».

2.3. Mais la question de fond que pose le CES dans son avis va plus loin, puisqu'il considère que les mesures ponctuelles et positives ne suffisent pas à garantir un système de ressources propres «équitable, transparent, d'un rapport coût-efficacité satisfaisant et simple», comme a tenu à le souligner le Conseil européen. La nouvelle situation qui résultera de l'élargissement nécessitera l'introduction, à partir de 2005/2006, date prévue pour les premières adhésions, d'un mécanisme général de réglementation qui fixerait un cadre s'articulant autour du nouveau système de ressources propres, mécanisme permettant de lier directement la prospérité nationale (exprimée en PNB par tête d'habitant) aux soldes nets de chacun des États membres. Il faut en conséquence garantir un niveau de ressources propres global de nature à permettre à l'Union européenne de bien assumer son rôle et de le renforcer».

2.3.1. La courbe graphique représentant ce mécanisme ne pourrait dépasser les limites qui seraient fixées en matière de soldes nets.

(1) JO C 138 du 18.5.1999.

La relation directe entre les deux variables ne devrait pas être représentée par une ligne, mais par une zone grisée autour de la ligne, de manière à ce que le mécanisme de correction intervienne lorsque la situation nette d'un État membre sort de la zone considérée et s'éloigne sensiblement de la situation nette des autres États membres ayant le même niveau de prospérité. La relation entre le déséquilibre budgétaire, mesuré par rapport au PNB par habitant, et les soldes budgétaires opérationnels nécessite une formule qui permette des variations des contributions budgétaires d'une année à l'autre. Au plan conceptuel, les mécanismes convenus devraient envisager une marge de variation qui serait acceptable après calcul d'une moyenne de cette variation portant sur une période supérieure à une année. L'ampleur de cette marge devrait être suffisante pour permettre de trouver un meilleur équilibre entre la stabilité et la prévisibilité du niveau des recettes, et les corrections à introduire dans les soldes nets, lorsque ceux-ci

sortent du degré acceptable de variation. Ainsi, l'on éviterait de procéder à des corrections généralisées tous les ans.

2.4. Le Comité considère que le rapport sur «le fonctionnement du système des ressources propres et notamment sur les effets de l'élargissement sur le financement du budget» (article 9 de la proposition de décision du Conseil), que la Commission doit présenter avant le 1^{er} janvier 2006, doit être précédé dans toutes les institutions et dans les États membres d'un large débat sur l'autonomie financière de l'Union européenne, sur la diminution du poids relatif des ressources propres traditionnelles à laquelle on assiste actuellement et sur la question des ressources propres suffisantes pour maintenir et renforcer le rôle de l'Union européenne. Ce large débat devrait permettre d'atteindre un consensus élargi, qui facilitera la présentation de propositions concrètes par la Commission européenne.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail (sixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)»

(1999/C 368/07)

Le 17 mai 1999, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 septembre 1999 (rapporteur: M. Thomas Etty).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 97 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions le présent avis.

1. De manière générale, le Comité rejoint la position de la Commission sur l'importance de simplifier et de clarifier la législation communautaire sans porter atteinte au niveau de protection, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, pour lesquelles l'architecture des instruments existants est devenue, dans certains cas, très complexe.

2. Le Comité note que l'objectif de la consolidation ne nécessitera pas de modifications substantielles de la législation actuelle.

3. Le Comité note également que la décision de la Commission du 1^{er} avril 1987 stipule que l'ensemble des mesures législatives devraient être consolidées après un maximum de dix amendements (condition minimale). La directive de 1990⁽¹⁾ relative aux agents cancérigènes n'a été amendée qu'une seule fois lorsque la Commission a présenté sa proposition le 8 avril 1999. Entre-temps, la directive du Conseil a été amendée une seconde fois le 29 avril 1999.

Le Comité est d'avis que les efforts de codification devraient débuter lorsque le besoin de transparence s'avère le plus pressant. La Commission devrait tenter d'éviter une situation dans laquelle une proposition de codification soit presque immédiatement suivie d'une proposition d'amendement.

Dans ce cas, le motif de la proposition précoce de la Commission se rapportait aux questions liées au champ d'application: initialement, la directive limitait la protection des travailleurs aux substances répertoriées au niveau communautaire; suite à la première modification, le champ d'application a été élargi à des substances reconnues comme cancérigènes par d'autres organismes qualifiés.

Le Comité constate que les préparatifs en vue de l'insertion d'une seconde modification dans le processus de codification sont bien avancés. Il espère dès lors que la nouvelle proposition sera adoptée dans les meilleurs délais.

4. Le Comité approuve sans réserve la présente proposition.

5. Étant donné qu'il s'agit de la première proposition de la sorte dans le domaine d'action concerné qui soit présentée au Comité, celui-ci souhaite s'exprimer sur les aspects plus généraux du processus de codification en ce qui concerne la législation en matière de sécurité et de santé au travail:

— si, compte tenu du paragraphe 2 ci-dessus, les instruments choisis pour la codification comportent de légères différences en termes de protection, il convient d'appliquer les dispositions les plus favorables à la sécurité et à la santé au travail;

— si de tels instruments comportent des dérogations, par exemple des secteurs exclus, la codification devrait immédiatement susciter un débat au sein des services et organes communautaires concernés sur la question de savoir si l'octroi de dérogations est toujours justifié, lesquelles se justifient encore, et déboucher sur des conclusions à mettre en œuvre de façon appropriée;

— la codification est importante non seulement pour clarifier et faciliter l'accès de la législation au citoyen de l'UE, mais également à l'intention des gouvernements, des parlements et des groupes d'intérêts socioéconomiques dans les pays candidats à l'adhésion, en particulier ceux d'Europe centrale et orientale. À cet égard, le Comité plaide une nouvelle fois en faveur d'une coopération plus étroite entre les parties concernées de ces pays dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail;

— le Comité est conscient du fait que la DG V n'est pas la seule à se soucier de la codification, qui préoccupe également, dans une large mesure, les services juridiques de la Commission. Il souhaite néanmoins réitérer ses propositions antérieures présentées à la Commission visant à garantir le maintien de l'ensemble des ressources nécessaires à la DG V à un niveau lui permettant de remplir ses fonctions de manière adéquate;

⁽¹⁾ Directive 90/394/CEE, JO L 196 du 26.7.1990.

— si, comme il est souhaité, le processus de codification clarifie la législation européenne et la rend plus accessible, la DG V pourrait étudier la possibilité de mettre en place

de nouveaux instruments et mesures visant à promouvoir une meilleure mise en œuvre de la législation existante.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du comité économique et social sur la «Proposition de décision du conseil établissant un programme d'action communautaire pour promouvoir l'intégration des réfugiés»

(1999/C 368/08)

Le 5 juillet 1999, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité UE, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 30 septembre 1999 (rapporteur: Mme zu Eulenburg).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité a adopté par 107 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions le présent avis.

1. Observations générales

Le présent avis porte sur un programme d'action communautaire visant à promouvoir l'intégration des personnes reconnues comme réfugiées «ou, selon l'État membre concerné, qui ont obtenu quelque autre forme de protection leur permettant de rester sur place et qui sont par conséquent des candidats aptes à une assimilation complète dans la société des États membres» (cf. p. 3 de la proposition). À l'invitation du Parlement européen, la Commission européenne a présenté à ce sujet en décembre 1998 une proposition de décision du Conseil traitant de cette question.

Le CES se félicite tout particulièrement que la Commission des Communautés européennes, à l'invitation du Parlement européen, ait présenté sa proposition de décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour promouvoir l'intégration des réfugiés. Le CES soutient tant la proposition elle-même que l'exposé de ses motifs et reconnaît que l'établissement d'un programme d'action est un instrument nécessaire pour garantir et reproduire à l'avenir les bons résultats des actions pilotes, et pouvoir ainsi réagir de façon cohérente aux défis qui se posent à l'Union européenne et ses États membres en ce qui concerne l'intégration des réfugiés. Dans ce contexte, le CES souligne qu'il est important de veiller à une étroite coordination dans le temps du programme d'action avec les actions pilotes et à la mise en œuvre de celui-ci le plus rapidement possible. La durée de programmation de 18 mois est également, de l'avis du CES, absolument indispensable.

Étant donné son avis globalement favorable sur la proposition, le CES se contente de faire quelques propositions de modification du document actuel, telles que décrites et motivées ci-après.

1.1. Contexte en matière de politique d'aide du programme d'action proposé

1.1.1. L'intégration des réfugiés ayant trouvé refuge et protection dans les États membres a pris une importance croissante au cours des dernières années dans l'Union européenne. À la demande du Parlement européen, un certain nombre d'actions pilotes destinées à promouvoir l'intégration des réfugiés ont été financées en 1997 et 1998 au titre de la ligne budgétaire B3-4113. Le programme d'action à l'examen a été adopté par la Commission en 1998 sur la base de l'expérience tirée de ces actions pilotes.

1.1.2. Le 13 janvier 1999, la Commission a présenté en outre une proposition complémentaire d'action commune établissant des mesures destinées à soutenir concrètement l'accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d'asile (COM (1998) 733 final), qui s'appuie sur les travaux réalisés pendant cette période au titre des lignes budgétaires B5-803 et B7-6008.

1.1.3. Pour l'année 1999, les autorités budgétaires de l'Union européenne ont affecté à la ligne budgétaire B3-4113 des crédits d'un montant de 5 millions d'euros destinés à financer des mesures préparatoires à l'intégration des réfugiés. Le but des actions bénéficiant de ces aides est de préparer les propositions contenues dans le programme d'action et d'en examiner la faisabilité.

1.1.4. Si la proposition de programme d'action est approuvée par le Conseil au cours de l'année 1999, il faut s'attendre à ce que le programme soit opérationnel en l'an 2000.

1.1.5. Le programme d'action doit fournir une base juridique pour la poursuite des travaux et doit assurer une transition aisée vers l'action communautaire pour promouvoir l'insertion sociale, car il est prévu à moyen terme d'intégrer les mesures en faveur des réfugiés dans le cadre de l'action communautaire pour promouvoir l'insertion sociale (au titre de l'article 137 du traité CE amendé par le traité d'Amsterdam) (cf. p. 5 de la proposition).

1.1.6. Le programme d'action proposé a donc pour fonction d'assurer une transition sans heurts entre les mesures préparatoires du budget 1999 et l'action communautaire pour promouvoir l'insertion sociale qu'il est prévue de lancer, et de sauvegarder la valeur ajoutée créée par les projets pluriannuels déjà en cours.

1.1.7. L'adoption de cette décision était prévue pour le premier semestre 1999 déjà, mais n'a pas été possible sous la Présidence allemande.

1.2. *Évaluation du contexte en matière de politique d'aide du programme d'action proposé*

1.2.1. Vue sous l'angle de la politique d'aide, l'adoption de la décision à l'examen par le Conseil de l'Union européenne apparaît souhaitable à plus d'un titre:

- les mesures pilotes réalisées ou en cours de réalisation en 1998 et 1999 au titre de la ligne budgétaire B3-4113 ont permis de développer et d'améliorer dans l'ensemble des États membres les structures d'intégration des réfugiés;
- des campagnes d'information du public ont été lancées à l'échelle européenne, des réseaux d'intégration ont été mis en place, des organisations non gouvernementales ont eu la possibilité d'approfondir de manière systématique et ciblée leur coopération en faveur des réfugiés⁽¹⁾;

(1) «Report on action taken and on the selection of projects in 1998», Ligne budgétaire B3-4113 - Intégration des réfugiés, Commission européenne, DG V. Cf. également les brochures d'information sur les projets «Join force for Integration» de la Plate-forme de coopération de la Croix-Rouge européenne pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants (PERCO) et «Task Force on Integration» du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE).

- eu égard à la durabilité de ces projets et de leurs résultats, il faudrait garantir la continuité des mesures d'aide.

1.2.2. Toute discontinuité dans un domaine d'activité aussi important pourrait annuler les premiers effets positifs des projets soutenus par l'Union européenne et conduire à ce que de nombreux États membres, en raison de l'insuffisance des programmes d'aide nationaux, ne disposent pas ou ne prévoient pas de ressources pour la poursuite de ces activités.

1.2.3. C'est pourquoi nous estimons nécessaire de maintenir l'aide communautaire. Le programme d'action devrait dès lors être adopté au plus vite, afin de permettre un passage en douceur des mesures préparatoires au programme d'action.

1.3. *Contexte en matière de politique d'intégration du programme d'action proposé*

1.3.1. La proposition de décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour promouvoir l'intégration des réfugiés préconise «une approche globale concernant les réfugiés, les personnes déplacées et les demandeurs d'asile» (p. 2). Le Parlement européen a invité la Commission à élaborer une telle approche sur la base des mesures déjà existantes. Cela s'est traduit par la présentation de deux propositions complémentaires:

- la proposition d'action commune établissant des mesures destinées à soutenir concrètement l'accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d'asile (sur la base de l'article K.3 du Traité UE) (COM(1998) 733);

- et la proposition de décision du Conseil à l'examen, établissant un programme d'action communautaire pour promouvoir l'intégration des réfugiés (sur la base de l'article 235 du Traité CE) (COM(1998) 731).

1.3.2. Les mesures proposées par le programme d'action sont axées sur «les personnes reconnues comme réfugiées ou, selon l'État membre concerné, qui ont obtenu d'autres formes de protection (...), et qui sont par conséquent des candidats aptes à une assimilation complète dans la société des États membres.» (p. 3).

1.3.3. La proposition de la Commission justifie le programme d'action visant à promouvoir l'intégration des réfugiés par la nécessité «d'une action au niveau européen, comme suite à la prise de conscience croissante, dans la population, des défis fondamentaux que représentent la xénophobie, l'absence d'intégration et l'exclusion sociale pour les sociétés démocratiques» (p. 4). L'accent est également mis sur le phénomène des réfugiés, l'augmentation considérable de son échelle et son impact dans les États membres (ibid.).

1.3.4. Les réfugiés étant un groupe de population particulièrement vulnérable, la Commission préconise dans sa proposition des mesures d'intégration spécifiques, adaptées aux conditions d'exil des réfugiés et notamment à la première phase de leur intégration dans la société de l'État d'accueil.

1.3.5. Les principes à la base du programme d'action sont, outre la transférabilité et l'innovation, le partenariat et la participation. Le principe de partenariat doit être mis en œuvre à travers une approche multidimensionnelle comportant des actions de coopération entre deux partenaires ou plus. S'agissant du principe de participation, les partenaires doivent assurer la participation directe des réfugiés.

1.3.6. La nature européenne du programme doit permettre le développement de synergies et le transfert d'expériences et de bonnes pratiques, qui d'une part dépassent le cadre de ce qu'il est possible d'atteindre au niveau national et d'autre part n'entrent pas dans le cadre des programmes communautaires actuels. «De telles mesures, qui peuvent faire office de passerelle avec l'ensemble des actions conçues pour promouvoir l'intégration, ne relèvent pas directement, à l'heure actuelle, d'autres interventions communautaires, qu'il s'agisse d'actions contre le racisme ou l'exclusion sociale ou d'interventions des Fonds structurels» (p. 5).

1.3.7. Depuis la présentation de cette proposition par la Commission européenne le 16 décembre 1998, elle a été examinée par différentes instances et institutions européennes et nationales. Une discussion sur les différentes mesures de l'UE en matière d'asile et d'immigration a eu lieu le 18 mars 1999 au sein de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen. Dans la perspective de la ratification imminente du traité d'Amsterdam, les membres de la commission ont souligné qu'il s'agit là d'un domaine d'action véritablement européen, puisque la politique en matière d'immigration et d'asile relèvera désormais des compétences communautaires. Il a été proposé, sur la base d'un rapport de Mme Zimmermann, membre du PE, de réaliser une analyse comparative de la situation des réfugiés dans les États membres de l'UE. Le Parlement européen projette en outre l'instauration à moyen terme d'un «Fonds européen pour les réfugiés», regroupant en une seule ligne budgétaire toutes les lignes budgétaires du budget UE. Cela doit permettre d'améliorer les méthodes de travail et l'octroi de crédits pour les activités de l'UE dans ce domaine⁽¹⁾.

1.3.8. Sous la Présidence allemande, les Principes directeurs d'une stratégie européenne en matière de migrations (dernière version révisée du 23 juin 1999) ont attiré l'attention sur l'importance de l'intégration des personnes originaires de pays tiers, y compris celles reconnues comme réfugiés. «L'intégration de citoyens de pays tiers résidant légalement dans les États membres pour une longue période, y compris ceux ayant obtenu le statut de réfugiés, est une question d'une importance fondamentale. (...) Le Conseil européen est conscient de la situation de l'Europe, continent caractérisé par des flux migratoires. (...) Il souligne que l'intégration des citoyens de pays tiers résidant en Europe pour une longue période nécessitera des efforts constants de la part de l'Union européenne et de ses États membres.»⁽²⁾ Ce document souligne également la nécessité d'une stratégie globale et intégrée pour la politique européenne en matière de migration et d'asile.

1.4. *Évaluation du contexte en matière de politique d'intégration du programme d'action proposé*

1.4.1. Le programme d'action à l'examen représente un pilier important de la politique européenne commune en matière d'asile et de migration. Il y a lieu de se féliciter, et bien sûr pas seulement du point de vue des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'aide aux réfugiés, que les réfugiés soient considérés comme un groupe de population particulièrement vulnérable, avec des besoins d'intégration spécifiques, et que l'Union européenne marque sa volonté politique de promouvoir leur intégration. Cela d'autant plus que les mouvements migratoires et les déplacements de réfugiés ne sont certainement pas des phénomènes temporaires mais représentent un défi durable pour les États membres — entre autres. Dans une telle situation, la proposition du Parlement européen visant à instituer un Fonds européen pour les réfugiés et regroupant toutes les lignes budgétaires relatives aux réfugiés mérite une attention particulière.

1.4.2. La proposition de la Commission vise entre autres à encourager une attitude accueillante de la part de la population européenne. À cet égard, il faudrait éviter de parler de la «montée du phénomène des réfugiés» (cf. p. 5).

1.4.3. Les défis qui découlent du fait que l'UE et ses États membres seront appelés, aujourd'hui et demain, à accorder l'asile politique à un nombre éventuellement de plus en plus important de réfugiés, justifient la poursuite de l'aide communautaire en la matière.

2. **Propositions visant à modifier et à compléter la proposition de décision du Conseil**

2.1. *Principes de partenariat et de participation*

2.1.1. Comme exposé dans les observations qui précèdent, la proposition de la Commission prévoit que les réfugiés soient directement associés à la mise en œuvre du programme d'action. Pour ce faire, les organisations et les groupes d'entraide de réfugiés devraient selon nous être directement associés au développement et à la mise en œuvre des projets et participer au programme d'action.

2.1.2. Proposition: Le point 3.2 devrait être complété comme suit: «Les groupes d'entraide de réfugiés mais aussi d'autres organisations d'immigrés qui travaillent à l'intégration des réfugiés doivent, en tant qu'acteurs du développement, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets, être activement associés au programme d'action. La collaboration de toutes les organisations qui représentent la société civile doit être encouragée à cet égard.»

2.2. *Considérant 2*

2.2.1. Comme souligné dans les observations qui précèdent, le nombre de réfugiés en Europe a globalement augmenté, mais pas dans tous les États membres, c'est pourquoi nous proposons de nuancer cette affirmation.

2.2.2. Proposition: «(...); que le nombre de réfugiés en Europe a considérablement progressé au cours de ces dernières années dans certains États membres;».

(1) Cf. Direct Info du 18.3.1999, Parlement européen.

(2) Note de la Présidence au Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile, doc. N° 8815/99 ASIM 23, Bruxelles, 23.6.99.

2.3. Article 1^{er}

2.3.1. En raison du retard pris dans l'adoption du programme d'action et de l'introduction des mesures préparatoires pour la période du 1^{er} juillet 1999 au 1^{er} juillet 2000, la période de mise en œuvre du programme d'action est déplacée du 1^{er} juillet 2000 au 31 décembre 2001.

2.3.2. La participation des réfugiés à la société des États membres est une revendication centrale de nombreux acteurs œuvrant dans ce domaine. Cet aspect devrait être davantage mis en évidence ici: «L'objet de ce programme est de contribuer à l'intégration effective des réfugiés et à leur participation accrue à la société des États membres, en les faisant participer aussi à des réseaux (...)».

2.4. Articles 3 et 4 et point 4 de l'exposé des motifs

2.4.1. Les actions proposées au point 4 de l'exposé des motifs doivent toutes être réalisées au niveau européen. Il est attendu des demandeurs qu'ils coopèrent au niveau européen (actions II et III) ou mettent en œuvre au niveau national un grand projet multidimensionnel avec une valeur ajoutée européenne évidente (action I). Cette approche doit en principe être approuvée. Il faut éviter à cet égard de léser les petites organisations et les acteurs de moindre importance opérant dans le domaine de l'aide aux réfugiés, en particulier les organisations d'entraide et leurs organes nationaux, en les associant expressément, comme indiqué précédemment, à la planification, au développement et à la mise en œuvre des projets de portée européenne ou en tant que promoteurs de projets multidimensionnels.

2.4.2. Proposition: action I: Dans cet esprit, il convient d'assurer également l'égalité des chances des petites organisations lors de la présentation des propositions grâce à leur participation à des réseaux.

2.5. Article 6

2.5.1. L'intégration des réfugiés étant assurée dans un grand nombre d'États membres de l'UE grâce à des initiatives et des programmes correspondants d'organisations non gouvernementales, il conviendrait si possible de les mentionner explicitement.

2.5.2. Conformément aux principes de partenariat et de participation invoqués par la Commission, il faudrait faire ici mention des organisations d'entraide de réfugiés en tant qu'importants partenaires de coopération.

2.5.3. Proposition: «2. La Commission coopère avec les institutions et organismes actifs dans le domaine de l'intégration des réfugiés, notamment les organisations non gouvernementales. Une participation accrue des organisations d'entraide de réfugiés est souhaitable».

2.6. Article 7

2.6.1. Dans la lignée de l'article 6, le comité proposé ici devrait comprendre dans sa composition un représentant des ONG et un représentant des partenaires sociaux — issus des rangs du CES. À cet égard, le CES est parfaitement conscient du fait que la comitologie exclut à l'heure actuelle que le comité prévu s'élargisse à des membres du CES.

2.6.2. Proposition: Ajouter à la fin du premier alinéa la phrase suivante: «La composition de ce comité devrait assurer la participation de représentants des organisations non gouvernementales et/ou des partenaires sociaux».

2.7. Article 8

2.7.1. Pour des raisons de clarté, il conviendrait de préciser que le soutien apporté concerne les mesures d'intégration en faveur des réfugiés.

2.7.2. Proposition: Compléter le point a) comme suit: «a) des orientations générales concernant le soutien à apporter par la Communauté aux mesures d'intégration en faveur des réfugiés».

3. Conclusions

3.1. La proposition de décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour promouvoir l'intégration des réfugiés mérite dans l'ensemble d'être approuvée. Il importe avant tout de faire en sorte que cette décision soit rapidement approuvée, afin qu'il n'y ait pas d'interruption dans les aides et que les projets correspondants puissent trouver leur concrétisation. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera également possible de s'assurer que l'on pourra continuer à tirer profit des structures déjà développées et des connaissances acquises. Le CES, étant donné l'importance considérable que le thème de l'immigration et de l'intégration conservera à l'avenir pour l'Union européenne et ses États membres, continuera de suivre ce programme avec attention et d'agir pour que les instruments d'aide européens bénéficient d'une dotation appropriée.

Bruxelles, le 20 octobre 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 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs»

(1999/C 368/09)

Le 12 juillet 1999, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 30 septembre 1999 (rapporteur: M. Braghin).

Au cours de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 53 voix pour, 4 voix contre et 1 abstention le présent avis.

1. Contenu et contexte de la proposition de règlement du Conseil

1.1. La proposition de règlement répond à la nécessité de transposer la convention adoptée par le Conseil et signée par les représentants de tous les États membres le 28 mai 1998, en un instrument communautaire, conformément aux exigences du Traité d'Amsterdam.

1.2. La Commission a en grande partie repris le contenu de la convention et le rapport explicatif de ladite convention, en apportant des modifications aux dispositions incompatibles avec la nature de l'acte proposé et l'encadrement du domaine de la coopération judiciaire civile après le Traité d'Amsterdam.

1.3. La forme choisie — un règlement — se justifie par la nécessité d'appliquer des règles strictement définies et harmonisées, s'agissant d'un ensemble de dispositions précises et inconditionnelles, d'application directe, uniforme et impérative, dans des domaines bien définis tels que la compétence, la reconnaissance et l'exécution des jugements relatifs à la dissolution du lien conjugal et à la garde des enfants, ainsi que par la nécessité de garantir que les décisions correspondantes soient mises en application à une date connue et uniforme, dans un délai rapproché, dans les 12 pays auxquels s'applique le nouveau titre IV du TCE.

1.4. Cette matière relève du secteur de la coopération judiciaire civile (art. 65) et du nouveau Titre IV du TCE. L'acte doit par conséquent être adopté selon la procédure prévue par l'article 67, selon laquelle le Conseil statue à l'unanimité et pour une période transitoire de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

1.5. La proposition vise à uniformiser les règles de droit international privé des États membres concernant la compétence judiciaire en matière d'annulation du mariage, de divorce, de séparation et de responsabilité parentale à l'égard des enfants communs, ainsi qu'à améliorer la reconnaissance rapide et automatique ainsi que l'exécution par le biais d'une procédure simplifiée des décisions⁽¹⁾ prises en la matière.

(1) Le terme «décisions» est utilisé afin d'englober un éventail de termes plus techniques et juridiquement corrects tels que décret, jugement ou ordonnance, conformément aux dispositions de l'article 13. La diversité des décisions nationales dans les domaines concernés constitue, pour l'instant, un obstacle à l'utilisation d'une terminologie plus spécifique.

1.6. La proposition comble une lacune dans le champ d'application de la convention de Bruxelles de 1968 (dont l'article 1^{er} exclut explicitement les questions relatives à l'état des personnes), tout en se limitant aux aspects mentionnés au paragraphe 1.5 précédent.

1.7. Afin d'unifier les règles en matière de conflits de compétences et de simplifier les formalités en vue d'une reconnaissance rapide et simple des décisions et de leur exécution, la proposition définit au chapitre II les critères objectifs de compétence adoptés, la compétence pour statuer sur des questions relatives à la responsabilité parentale à l'égard des enfants communs, qui est liée à la compétence en matière matrimoniale, la vérification de la compétence et de la recevabilité, la litispendance et les mesures provisoires et conservatoires.

1.8. Afin d'accélérer la reconnaissance et l'exécution des décisions de divorce, de séparation de corps ou d'annulation du mariage, et des décisions relatives à la responsabilité parentale tout en réduisant au maximum les motifs de non-reconnaissance, le chapitre III fixe le principe de la reconnaissance de plein droit, les motifs de non-reconnaissance admis, l'interdiction du contrôle de la compétence du juge d'origine et de la révision au fond, ainsi que la procédure d'exécution, la notification de la décision et le recours contre celle-ci (juridiction de recours et voies de recours).

1.9. Les dispositions communes, transitoires et générales ont pour objet de protéger les droits des parties appelantes, de garantir l'applicabilité effective de la date d'entrée en vigueur de la législation, de réglementer les relations avec les conventions internationales et les accords d'application conclus entre les États membres, et d'assurer le respect des traités internationaux (concordats) conclus entre le Saint-Siège et le Portugal, l'Italie et l'Espagne.

1.10. Enfin, les dispositions finales stipulent que la Commission veillera à l'application du règlement et formulera éventuellement des propositions d'amendements à l'issue d'une période de cinq ans.

2. Observations générales

2.1. L'acte établissant la convention adoptée par le Conseil le 28 mai 1998 se fondait sur une série de propositions et de projets lancés en 1994: les progrès réalisés depuis lors dans la réalisation de l'Union européenne auraient dû conduire à la présentation de propositions plus audacieuses, non seulement du point de vue de l'élargissement du champ d'application mais également d'une orientation plus marquée vers l'harmonisation effective du cadre juridique, du moins en ce qui concerne les questions de procédure. Bien qu'il faille reconnaître tout le bien-fondé de la sauvegarde des différences existant entre les États membres dans le domaine social, culturel, religieux et des traditions, l'on constate que les citoyens de l'UE aspirent de plus en plus à bénéficier de garanties identiques à celles dont ils jouissent face aux organes juridictionnels de leur propre pays, et ce dans n'importe quel autre État membre.

2.2. Le contenu de la proposition et l'opportunité d'un processus d'approbation rapide accompagné de garanties en ce qui concerne l'application des délais et des contenus justifient entièrement le choix de la forme du règlement. Le Comité constate par ailleurs que le champ d'application de la proposition est particulièrement restreint. Dès lors, il souhaite que le plan d'action adopté à Vienne en novembre 1998⁽¹⁾ soit mis en œuvre.

2.3. Le champ d'application du règlement se limite aux aspects de procédure relatifs à la compétence, à la reconnaissance et à l'exécution des jugements rendus en matière d'annulation du mariage, de divorce et de séparation, ainsi qu'à la responsabilité parentale à l'égard des enfants communs exclusivement.

2.3.1. Dans des domaines aussi sensibles, et afin de garantir un espace homogène de liberté, de sécurité et de justice pour le citoyen européen (art. 2 du TCE), il faudrait harmoniser sans plus attendre les procédures d'application, en particulier en ce qui concerne les délais (délais péremptoires pour la présentation de la demande, l'introduction d'un recours contre une décision, etc.).

2.3.2. La nécessité d'harmoniser la législation afin de garantir une circulation rapide des affaires judiciaires devrait être un des éléments clés de l'action communautaire, devrait s'appliquer à tous les autres aspects de la procédure et être intégrée dans un plan d'action spécifique émanant de la Commission.

2.3.3. Le principe de la protection de la partie la plus faible doit être réaffirmé avec fermeté. À cet effet, il est souhaitable d'étendre le règlement à l'examen, s'agissant de l'autorité parentale, aux enfants non communs et aux enfants adoptifs, qui risquent d'être lésés ultérieurement en raison de l'exclusion

spécifique dont ils font l'objet dans le règlement à l'examen. Le Comité émet en tout état de cause le vœu qu'une meilleure protection de la partie la plus faible fasse partie intégrante de l'évolution législative, au niveau tant national que communautaire.

2.3.4. Le Comité rappelle la nécessité de définir, dans le cadre du domaine d'application du règlement à l'examen, des mesures de protection assurant la défense optimale des intérêts des enfants mineurs et le respect de leurs droits fondamentaux, également reconnus par le droit international, au nom des principes déjà défendus par le Comité dans son avis CES 976/98 du 2 juillet 1998.

2.4. Le terme «juridiction» se réfère aux autorités judiciaires des États membres compétentes en la matière et aux autorités administratives dont la compétence en la matière est officiellement reconnue dans certains États membres. Bien qu'elle soit compatible avec ces législations nationales, cette situation est préoccupante: le Comité préconise l'uniformisation des organes juridictionnels reconnus et compétents dans cette matière délicate, afin de garantir une spécialisation et des qualifications appropriées.

2.5. Les concepts d'autorité et de responsabilité parentale ne correspondent pas à la même réalité dans la législation des États membres. Étant donné qu'en matière juridique les intérêts des enfants priment, le Comité prône la définition de paramètres communs à tous les États membres, dans le respect des différences sociales existant entre les États membres dans le domaine culturel, religieux et des traditions, afin d'éviter toute inégalité entre les citoyens de l'UE en matière de protection dans un domaine aussi délicat. En particulier, il apparaît nécessaire, pour l'application de l'article 3 du règlement, de traiter cette question préalablement à toute autre.

2.6. Le règlement ne fait absolument pas mention de la nécessité de fixer pour toutes les phases de la procédure des délais indicatifs et impératifs concernant les dispositifs de forclusion et de prescription des actes, au détriment de la sécurité juridique et de la durée de la procédure. Le Comité espère que le règlement fixera de tels délais dans tous les domaines où cela s'avère possible, et que chaque organe compétent assumera ses responsabilités en ce qui concerne le respect de ces délais, compte tenu de la sensibilité de la matière traitée.

2.7. La nécessité d'envisager des mesures provisoires et conservatoires d'urgence (article 12) peut se comprendre dans la perspective d'une protection personnelle, mais semble ouvrir la voie à une application excessive du droit national en englobant subrepticement des domaines connexes non mentionnés dans le règlement. Le Comité estime qu'il convient d'adopter une formulation plus précise et restrictive, afin d'éviter les abus ou la remise en question de l'application même du règlement, en préservant en tout état de cause le droit du mineur à être entendu lorsque des mesures urgentes en matière d'autorité parentale doivent être adoptées.

2.8. Par ailleurs, il n'échappera pas à la Commission que, dans les États membres, les partenariats de vie ne sont pas toujours officialisés par la conclusion d'un mariage.

(1) Conformément à ce plan d'action, la Commission est tenue de présenter des propositions visant à compléter le cadre législatif en matière matrimoniale et de protection des enfants, et d'une façon plus générale en ce qui concerne les dispositions de droit civil privé applicables aux régimes matrimoniaux.

Le Comité demande instamment à la Commission d'étudier quelles sont les mesures nécessaires pour que dans le cas où ces unions prennent fin, les décisions qui seront éventuellement prises en compte concernant la responsabilité des enfants de ces couples, soient automatiquement reconnues et exécutées. Dans l'intérêt des enfants, nous devons tous être attentifs à la discrimination de traitement sur laquelle la proposition débouchera dans sa forme actuelle du fait qu'elle ne s'applique qu'aux couples mariés.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité juge opportun de proposer quelques modifications au texte du règlement, afin d'en améliorer la compréhension et l'application. Étant donné le caractère technique de ce texte, ces propositions sont présentées notamment sous forme d'amendements.

3.2. Article 10.1

Afin de clarifier le texte grâce à une terminologie juridiquement appropriée, l'article devrait être modifié comme suit:

«Lorsque le défendeur ne comparait pas, la juridiction compétente est tenue de surseoir à statuer si elle établit que l'acte introductif d'instance ou un acte équivalent n'a pas été notifié au défendeur ou si le délai de comparution impartie est inférieur à celui établi par la loi pour que le défendeur puisse pourvoir adéquatement à sa défense.»

3.3. Article 12

L'expression «présents dans cet État» est vague et il serait dès lors souhaitable de choisir un terme plus précis pour délimiter avec certitude les sujets concernés.

3.4. Article 15.1 b)

Remplacer les mots «de manière non équivoque» par «sur la base de faits concluants».

3.5. Article 23

Il apparaît nécessaire, dans l'intérêt de la rapidité de la procédure et de la sécurité juridique, d'indiquer avec précision un délai péremptoire raisonnable en remplacement des mots «à bref délai».

3.6. Article 24

Afin d'impartir des délais précis pour la formation d'un éventuel recours contre la décision, cet article devrait être modifié comme suit:

«La décision rendue sur requête est portée à la connaissance du requérant dans un délai de ..., à la diligence du greffier, suivant les modalités déterminées par la loi de l'État membre requis, et notifiée à la personne contre laquelle l'exécution est demandée dans un délai de»

3.7. Article 25.2

Afin d'éviter que la dernière phrase laisse supposer qu'il puisse exister d'autres raisons pour lesquelles, théoriquement, le délai pourrait être prorogé, il convient de la supprimer ou de modifier comme suit la phrase qui précède:

«Si cette personne a sa résidence habituelle dans un État membre autre que celui où la décision qui autorise l'exécution a été rendue, le délai de recours est de deux mois, indépendamment de la distance, et court à partir du jour....»

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Neuvième rapport annuel des Fonds structurels 1997»

(1999/C 368/10)

Le 29 avril 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Neuvième rapport annuel des Fonds structurels 1997».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 septembre 1999 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Le Comité économique et social a adopté au cours de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999) par 80 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le rapport annuel de la Commission à l'examen est présenté en application du règlement du Conseil (CEE) n° 2052/88 modifié par le règlement du Conseil (CEE) n° 2081/93, sur la réforme des Fonds structurels. Aux termes de l'article 16, la Commission doit présenter avant le 1^{er} novembre de chaque année un rapport détaillé sur les progrès réalisés dans la concrétisation des objectifs des Fonds et sur l'utilisation des aides accordées l'année précédente. L'article 31 du règlement de coordination des Fonds (CEE) n° 2082/93 apporte des précisions quant aux éléments qui doivent figurer dans le rapport annuel et ajoute que: «Chaque année, la Commission consulte les parties sociales organisées au niveau européen sur la politique structurelle de la Communauté.»

1.2. Le rapport annuel est adressé au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, conformément à ce même article 16. Chaque année, après réception du rapport de la Commission, le Comité élabore un avis formulant les observations qu'il considère pertinentes. Même s'il ne peut influencer les actions mentionnées dans le rapport, qui porte sur un exercice révolu, l'avis du Comité permet un échange de points de vue dynamique avec la Commission sur des aspects concrets de l'utilisation des Fonds structurels. Dans la dernière partie des rapports annuels a été introduit un chapitre sur le «dialogue interinstitutionnel», où les positions et avis du CES, ainsi que du Parlement européen et, plus récemment, du Comité des régions sont mentionnés et commentés par la Commission.

1.3. Un exemple significatif de l'influence de ce processus dynamique de consultation est visible concernant la participation des partenaires économiques et sociaux dans le cadre des Fonds structurels, consacrée à l'article 4 du règlement-cadre tel que révisé en 1993. Au cours des premières années d'application de la réforme des Fonds structurels de 1998, le Comité a toujours insisté, notamment dans les avis portant sur les rapports annuels, sur la nécessité de prévoir la participation des partenaires économiques et sociaux à tous les niveaux et dans toutes les phases du processus. Bien que l'article 4 ne coïncide pas exactement avec ce point de vue, la participation des partenaires sociaux a pu s'exercer depuis 1994 dans tous les États membres et au niveau communautaire, sous des formes différentes, il est vrai.

1.4. Pour toutes ces raisons, il est difficile de comprendre l'information communiquée par le secrétariat du CES selon laquelle la Commission, pour la première fois depuis 1989, ne consulterait pas le Comité économique et social sur le neuvième rapport annuel. Cette attitude a contraint le Comité à entamer une procédure d'élaboration d'un avis d'initiative, ce qui a considérablement retardé le début des travaux, compte tenu des difficultés que cela suppose en termes de procédure, de budget et de fonctionnement des services⁽¹⁾.

1.5. Cette situation est d'autant plus surprenante que le thème horizontal retenu pour ce neuvième rapport annuel porte sur les actions en faveur des petites et moyennes entreprises, secteur qui est largement représenté au sein du CES et sur lequel le Comité a développé des interventions d'une grande utilité pour une meilleure prise en considération des intérêts spécifiques de ce secteur par les différents services de la Commission.

2. Observations concernant le rapport annuel des Fonds structurels 1997⁽²⁾

2.1. L'année 1997 a marqué le début de la deuxième phase de programmation et a été le troisième exercice depuis la révision des règlements de 1993. La quasi-totalité des programmes avaient déjà été approuvés, y compris pour les initiatives communautaires. Au total, à la fin de l'année, 1 026 programmes étaient en cours, dont 580 au titre des divers objectifs, et 446 au titre des initiatives communautaires.

2.2. En conséquence de cette «vitesse de croisière», les retards accumulés les années antérieures en matière d'exécution des crédits ont été rattrapés et les montants correspondent aux perspectives financières fixées à Edimbourg. Pour ce qui est des initiatives communautaires seulement, les engagements et les paiements demeurent insuffisants.

(1) Pour éviter que ne subsistent des problèmes d'interprétation de ce type, il est nécessaire de clarifier que, lorsqu'un règlement du Conseil prévoit la transmission au Comité de rapports annuels relatifs à des politiques communautaires sur lesquelles le Comité est consulté de plein droit, ce dernier peut engager le processus d'élaboration de l'avis sans que celui-ci soit considéré comme un «avis d'initiative», comme c'est le cas au Parlement européen et au Comité des régions.

(2) Rédigées sur base de la synthèse générale présentée au début du rapport.

2.3. La priorité de l'emploi a été prise en compte dans les nouveaux programmes relevant de l'objectif 2 et 89 «pactes territoriaux pour l'emploi» ont également été mis en œuvre.

2.4. Concernant la gestion, 22 fiches définissant les dépenses éligibles à un cofinancement communautaire des Fonds ont été établies.

2.5. Au niveau thématique, la priorité a été accordée à des thèmes tels que la société de l'information, le développement urbain, les interactions entre politique régionale et politique de concurrence.

2.6. C'est également en 1997 qu'a démarré la préparation des modifications de la politique régionale dans le cadre de ce que l'on a appelé par la suite l'«Agenda 2000».

2.7. Après les thèmes horizontaux des rapports annuels de 1995, sur la dimension environnementale des interventions, et de 1996, sur le développement technologique des régions, le rapport à l'examen a pour thème les actions en faveur des PME.

2.8. Selon le rapport, les PME emploient environ deux tiers de la main-d'œuvre privée et génèrent environ 60 % du chiffre d'affaires total de l'Union européenne, et selon les études citées par la Commission, ce sont elles qui disposent du potentiel le plus important de croissance, riche en emplois nouveaux.

2.9. Pour l'ensemble de la période de programmation 1994-1999, 15 à 20 % environ des ressources totales des Fonds seront consacrées de manière spécifique à des mesures portant sur l'animation, l'amélioration de l'outil productif et l'environnement économique des PME, le pourcentage pouvant varier d'un État membre à l'autre et atteindre dans certains cas 40 %.

2.10. Ces financements concernent une grande diversité d'actions: aides à l'investissement en capital sous forme de subventions directes ou par des mesures d'ingénierie financière, cofinancement de zones d'accueil d'entreprises, actions de formation, y compris des formations à la gestion, services de conseil et d'information, actions pour développer la recherche et le développement, actions dans le domaine de la société de l'information, aides à l'internationalisation.

2.11. Les orientations concernant l'adaptation à mi-parcours des programmes pour les régions d'objectif 1 présentées par la Commission le 30 mai, recommandent d'utiliser les ressources disponibles dans les programmes existants pour soutenir les PME et les initiatives de développement local et d'emploi.

2.12. Afin d'évaluer l'impact des Fonds structurels sur les PME, ces derniers ayant fait l'objet de certaines observations émises par la Cour des Comptes, la Commission a lancé une série d'actions dont les résultats ne sont attendus que pour la fin de 1998.

3. Observations générales

3.1. Au chapitre 2, le rapport présente les résultats par objectif, en mentionnant les actions en faveur des PME, ainsi que ceux des initiatives communautaires, des actions

innovantes et des projets pilotes, et de l'assistance technique. Dans la deuxième partie de ce chapitre, le rapport annuel présente en résumé les éléments les plus importants par État membre, en séparant les objectifs des initiatives communautaires, et en mettant l'accent sur les actions en faveur des PME, la présentation étant complétée par les tableaux financiers annexés à la fin du rapport. La Commission aurait dû définir clairement ce qu'elle entend par PME dans les divers chapitres, d'autant plus que les débats au niveau communautaire sur cette question ont entraîné une évolution des concepts et des paramètres utilisés pour cette définition. Dans divers avis⁽¹⁾, le CES s'est prononcé sur les problèmes qui résultent de l'existence de définitions différentes, non seulement au niveau communautaire, mais aussi dans les États membres, et de leurs conséquences pour l'attribution des aides financières à ce secteur.

3.2. Au chapitre 3, concernant l'évaluation et l'analyse de l'impact des Fonds structurels, sont développés les résultats des évaluations intermédiaires pour chaque objectif, ainsi que les évaluations thématiques et horizontales et les effets sur l'emploi. Par exemple, concernant l'objectif 2, le Comité estime que les estimations ex-post effectuées pour la période 1989-1993 indiquent la création de 850 000 emplois bruts, correspondant à 450 000 emplois nets, pour un coût moyen de près de 42 000 écus par emploi net (22 000 par emploi brut). Selon les évaluations ex ante, il y aurait création ou maintien de 650 000 emplois pour la période 1994-1996 et de 880 000 pour la période 1997-1999, avec un coût moyen d'environ 11 000 écus par emploi, chiffres qui ne sont pas comparables avec la période de programmation précédente.

3.3. Au chapitre suivant, la Commission présente les résultats en termes d'exécution budgétaire, de contrôle financier et de vérification de l'additionnalité.

3.4. Le chapitre sur la coordination avec les autres instruments financiers — Fonds de cohésion, Banque européenne d'investissement, CECA, mécanisme financier de l'Espace économique européen, programmes d'éducation et de formation, concours financier communautaire aux réseaux transeuropéens.

3.5. Au chapitre 6, la Commission développe la question de la compatibilité et de la synergie avec les autres politiques communautaires, notamment l'emploi et la politique sociale, l'environnement, la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la recherche et le développement, les réseaux transeuropéens, le tourisme, la culture, la politique de concurrence, la transparence des marchés publics, la politique agricole commune et la politique commune de la pêche.

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis sur le «Troisième rapport annuel de l'Observatoire européen des PME», JO C 82 du 19.3.1996, p. 5.

3.6. L'article 31 du règlement de coordination établit que les rapports doivent inclure, entre autres choses, «la liste des grands projets d'investissements productifs qui ont bénéficié d'un octroi de concours au titre de l'article 16, paragraphe 2; ces projets devront faire l'objet d'une évaluation succincte». Dans le rapport annuel 1997 à l'examen, la Commission s'est contentée de citer en annexe les montants des engagements et des paiements de ces «grands projets», sans aucune autre information. À l'avenir, ce problème ne se posera plus puisque la nouvelle rédaction de l'article 26 du règlement général, relatif aux grands projets, oblige les États membres à transmettre «préalablement» à la Commission les informations pertinentes, alors que le règlement actuel ne considérait nécessaire qu'une transmission en temps opportun.

3.7. Au dernier chapitre, il est question des relations interinstitutionnelles et du dialogue avec les partenaires économiques et sociaux au niveau européen. Dans la partie concernant le CES, il semble manquer des aspects centraux de l'activité du Comité dans ce domaine au cours de cette période, notamment sa participation active au Forum de la cohésion, l'avis sur le Premier rapport sur la cohésion et sur l'Agenda 2000, approuvé en octobre 1997. Cette lacune est d'autant plus surprenante que le CES est la seule institution qui se soit prononcée sur le Premier rapport sur la cohésion, son avis ayant été largement diffusé lors du Forum sur la cohésion, et qu'il a été également la première institution à approuver un avis sur l'Agenda 2000.

4. Observations particulières

4.1. Le neuvième rapport annuel des Fonds structurels pour 1997 a été complété peu après sa publication par le rapport de la Commission sur la révision à mi-parcours des programmes d'objectifs 1 et 6. Étant donné que l'évaluation à mi-parcours complète et précise des aspects importants du rapport annuel, le présent avis du Comité prendra également en considération les résultats de l'évaluation à mi-parcours.

4.1.1. Comme le reconnaît le document de la Commission, «l'objectif principal des cadres communautaires d'appui et des documents uniques de programmation est de réduire les disparités entre États membres en termes de revenu par habitant». En outre, «la reconnaissance de l'emploi comme première priorité communautaire a également conduit à un certain nombre d'adaptations, comme par exemple l'introduction concrète des pactes territoriaux pour l'emploi... (et) à redéfinir certaines actions de formation». Cette confusion, qui malheureusement, s'est accrue ces dernières années, et dans le contexte de laquelle l'on a voulu mesurer l'efficacité des Fonds structurels, n'aide pas à une évaluation correcte. L'efficacité se mesure en termes de résultats par rapport aux objectifs (l'efficacité se mesurant en termes de résultats par rapport aux ressources utilisées) et l'on ne peut évaluer correctement des résultats par rapport à des objectifs inexistantes.

4.1.2. L'évaluation a permis également aux gestionnaires et aux comités de suivi de mieux connaître leurs programmes opérationnels, en facilitant la révision à mi-parcours de ces derniers et en améliorant la gestion. Concernant les

partenaires sociaux, comme le reconnaît le rapport, ils «ont ... été associés à ce processus dans la mesure de leur participation aux comités de suivi». Comme dans bien des cas, cette participation n'existe toujours pas il n'y a pas eu non plus de participation à l'évaluation, ce que l'on ne peut que déplorer, d'autant plus que la connaissance concrète des projets sur le terrain que possèdent les partenaires sociaux aurait été très utile pour la révision à mi-parcours qui a été réalisée.

4.1.3. La question du développement des ressources humaines a été l'une de celles qui ont suscité le plus de modifications dans le cadre de la révision à mi-parcours, comme l'on peut le constater également dans le neuvième rapport annuel des Fonds structurels. Non seulement la réalité a évolué très rapidement, obligeant à des ajustements, mais également la conception de nombreux programmes est horizontale, «du sommet vers la base», et s'appliquant à des réalités économiques et géographiques différentes, elle s'insère donc mal dans les priorités au niveau local. L'initiative des pactes territoriaux pour l'emploi a été positive et s'efforçait de développer une approche «de la base vers le sommet», mais ses effets pratiques semblent avoir été très limités, car il n'a pas été attribué de ressources supplémentaires suffisantes pour faire face à ces nouvelles initiatives.

4.1.4. Le rapport sur la révision à mi-parcours ne développe pas suffisamment la question de la pêche et n'apporte aucune solution aux problèmes du secteur, qui semble l'un de ceux qui présentent le plus de retards, de lacunes et de difficultés.

4.1.5. Une question commune à de nombreux programmes opérationnels et initiatives communautaires est celle des critères de sélection des projets. Le rapport aborde cette question, mais se limite à constater que même les systèmes de cotation relativement sophistiqués ne sont pas une condition suffisante pour garantir que les meilleurs projets sont sélectionnés, le problème de la fiabilité de l'information et des prévisions fournies par les candidats se posant. Le Comité attire l'attention sur le fait que bien souvent, les projets présentés par les partenaires sociaux ne sont pas suffisamment soutenus et sont écartés au profit d'autres qui se révèlent plus tard non viables une fois le soutien communautaire terminé.

4.2. Concernant le rapport annuel, le Comité souligne que le thème retenu pour le rapport de cette année, les actions en faveur des PME dans les interventions des Fonds structurels, est important et a permis de vérifier les multiples initiatives existantes. La contribution des PME à la création d'emploi est largement reconnue mais l'on ne peut pas dire la même chose des systèmes d'aide accordés souvent à des fins de maintien de l'emploi. Au contraire, certaines évaluations effectuées dans les États membres concluent que les systèmes d'aide ne sont pas efficaces en soi en matière de création d'emploi et représentent des dépenses disproportionnées par rapport aux résultats obtenus.

4.3. Le Comité suggère comme thème horizontal du prochain rapport annuel, pour 1999, celui de la participation des partenaires économiques et sociaux. L'article 4 du règlement-cadre en vigueur mentionne l'importance de cette participation et les nouveaux règlements du 21 juin 1999 renforcent ce

partenariat. Il serait important, dans cette phase de préparation de la prochaine période de programmation, de mettre en commun l'information disponible et de mettre en exergue les bons exemples de participation des partenaires sociaux. Il y aurait lieu aussi de mentionner les cas de projets gérés par les partenaires sociaux au niveau local, régional, national, transfrontalier et communautaire.

4.4. Concernant les leçons à tirer du rapport annuel pour la prochaine période de programmation, le Comité souligne l'importance de l'actuel objectif 4, qui vise à anticiper les mutations industrielles, et la nécessité de maintenir cette perspective. Le rapport annuel est très concis en ce qui concerne les objectifs 3 et 4, et les expériences développées par les partenaires sociaux et par les pouvoirs publics auraient dû être mieux connues pour pouvoir être utilisées pour la prochaine période de programmation. En particulier, les mesures visant à compenser les effets des transformations introduites par la société de l'information ou, plus généralement, par la société cognitive, ne peuvent se limiter aux jeunes, même si cela est important, mais doivent couvrir également les travailleurs actuellement en activité.

4.5. Au cours de la prochaine période de programmation, il y a lieu de coordonner sans retard les actions des Fonds

structurels et des autres instruments financiers, et de multiplier les efforts en vue de conjuguer l'action des divers Fonds et des autres instruments financiers. Il est peut-être plus facile pour les gestionnaires des Fonds d'élaborer un petit nombre de programmes de portée nationale, auxquels les divers projets devraient s'adapter, mais, pour ce qui est des activités sur le terrain, la simplification reste le plus important. Il faudrait laisser plus de place à une approche «de la base vers le sommet», et la coordination des Fonds devrait se faire là c'est important, sur le terrain, et non là où c'est facile, sur papier.

4.6. Il serait négatif que les projets financés par l'un des autres Fonds ne s'accompagnent pas de mesures adéquates au niveau de la formation professionnelle des hommes et des femmes habitant dans la même région, comme cela a été le cas tant de fois dans le passé. La coordination du Fonds social européen avec les autres Fonds est d'autant plus importante que, à ce tournant du siècle, la qualification des ressources humaines constitue la question-clé pour relever les défis de la société du futur. Dans ce contexte, il ne peut être considéré comme positif que les timides progrès réalisés dans le passé en matière de coordination dans les régions d'objectif 1 ne soient pas appliqués dans les nouvelles régions d'objectif 2, ni par le FEOGA Garantie, ni par le Fonds social européen dans la prochaine période de programmation.

Bruxelles, le 20 octobre 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 modifiant le règlement (CE) n° 2201/96 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes»

(1999/C 368/11)

Le 13 septembre 1999, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de confier la préparation des travaux en la matière à M. Fakas, rapporteur général.

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 69 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

La présente proposition de règlement constitue une procédure formelle parce qu'en accédant à la demande du Portugal, le Conseil des ministres de l'Agriculture, qui s'est tenu à Luxembourg les 14 et 15 juin 1999, a en fait décidé de compenser la baisse du quota de concentré accordé au Portugal dans l'attribution des quotas concernant les campagnes 1999/2000 et 2000/2001. La réduction des quotas est due à la baisse considérable de la production portugaise pendant la campagne 1997/1998; celle-ci a été provoquée par des conditions climatiques exceptionnellement défavorables qui ont entraîné une chute considérable de la production de tomates industrielles.

Les conclusions du Conseil des ministres stipulent, au sujet de la modification du règlement n° 2201/96:

«À l'article 6, un nouveau paragraphe 3 bis sera ajouté qui prévoit, en faveur du Portugal, un quota supplémentaire de tomates fraîches pour la production de concentré lors des campagnes 1999/2000 et 2000/2001. Pour la campagne 1999/2000, celui-ci est égal à 83 468 tonnes. Pour la campagne 2000/2001, il est égal à la différence entre le quota calculé pour le Portugal conformément aux dispositions des paragraphes précédents et celui calculé en

remplaçant la quantité produite lors de la campagne 1997/1998 par 884 592 tonnes. Le quota global de tomates fraîches visé au paragraphe 1 et le quota pour concentré de tomates visé au paragraphe 2, deuxième alinéa, premier tiret, sont augmentés, pour ces deux campagnes, de la quantité supplémentaire allouée au Portugal.»

2. Observations

2.1. L'exercice de l'agriculture est une activité difficile qui est en grande partie influencée par les conditions climatiques. Le CES estime que, dans la mesure du possible, des conditions climatiques exceptionnellement défavorables comme celles qui ont régné au Portugal en 1997/1998 ne doivent pas entraîner une cascade de retombées négatives sur le revenu des agriculteurs.

2.2. Le CES constate que la proposition de règlement est conforme à l'esprit et à la lettre des conclusions du Conseil des ministres de l'Agriculture qui s'est tenu les 14 et 15 juin 1999. Malgré les retombées financières (3,2 millions d'euros pour l'exercice 2000 et, selon les estimations provisoires, 0,4 million d'euros pour 2001), le Comité accueille favorablement l'octroi au Portugal de la quantité supplémentaire de tomates industrielles qui est proposée pour les campagnes 1999/2000 et 2000/2001.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur les «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000»

(1999/C 368/12)

Le 6 octobre 1999, le Conseil, conformément à l'article 128 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 septembre 1999 (rapporteur: M. Lustenhouwer).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999) le Comité économique et social a adopté par 78 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social a pris connaissance avec le plus grand intérêt des propositions de la Commission relatives aux lignes directrices pour l'emploi en 2000. Le Comité se réjouit de pouvoir s'exprimer aujourd'hui sur ce sujet sur la base d'une saisine formelle par le Conseil, désormais obligatoire depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Pour le Comité, il s'agit d'une importante reconnaissance de son rôle dans le processus d'élaboration d'une politique européenne de l'emploi.

Par ces propositions, la Commission répond à l'appel lancé par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999. Elle indique en outre qu'il convient de poursuivre la stratégie mise en place dans le cadre du processus de Luxembourg.

1.2. Le Comité est conscient que les présentes propositions de lignes directrices sont les premières devant être envisagées dans le cadre du Pacte européen pour l'emploi adopté par le Conseil européen à Cologne. Ce pacte établit un lien direct entre la politique de l'emploi (Luxembourg) et la coordination de la politique économique (processus de Cologne) et de la politique visant à améliorer la capacité d'innovation et à augmenter l'efficacité des marchés de biens, de services et de capitaux (processus de Cardiff).

1.3. Par cette approche globale dont l'objectif final est la réduction durable du chômage dans l'UE, le Conseil répond largement au souhait du Comité en la matière.

En effet, dans son avis sur la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 1999⁽¹⁾, le Comité avait fait valoir la nécessité d'une telle stratégie globale. Le Comité jugeait, et juge toujours, qu'il y a lieu de développer une approche globale alliant la politique macroéconomique et d'autres champs d'action qui ont une incidence sur l'emploi. Le Comité constate qu'il serait par exemple souhaitable de lier la politique de

l'emploi à la politique de sécurité et de la santé au travail. En effet, une politique efficace de sécurité et de santé contribue à l'amélioration de l'employabilité et de la qualité du travail.

Le CES se réjouit dès lors de ce que cette approche intégrée ait déjà été traduite concrètement par la Recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (conformément à l'article 99 paragraphe 2 du traité)⁽²⁾. Ce document place en effet entièrement la politique économique sous le signe d'une double priorité: un niveau durablement élevé de croissance et d'emploi.

1.4. À présent que le Conseil a repris ce point de vue sous la forme d'un pacte européen, le Comité considérera les présentes propositions de lignes directrices comme un élément faisant partie d'un ensemble. Par conséquent, le Comité se penchera également sur les développements dans le cadre des processus de Cologne et de Cardiff et formulera son point de vue global dans une contribution au Conseil européen extraordinaire qui se tiendra au Portugal au printemps 2000 et qui examinera les progrès réalisés dans le cadre des trois processus mentionnés ci-dessus.

Cela n'empêche pas qu'entre-temps, les données fournies par les États membres ont permis de procéder à une première évaluation de la pertinence et de la qualité des mesures prises. Le Comité se rend compte que, dans la perspective de l'élargissement prochain de l'Union européenne, il sera particulièrement difficile mais d'autant plus nécessaire d'associer le plus rapidement possible les pays candidats à (la discussion sur) cette stratégie pour l'emploi, et de procéder à des échanges d'expériences lorsque des «bonnes pratiques» pourraient être reproduites ailleurs de manière analogue.

2. Observations générales

2.1. Le Comité constate que les propositions de la Commission conservent les titres des actuelles lignes directrices pour l'emploi. Le Comité souscrit à ce souhait affiché de continuité de la politique. La stratégie de l'emploi requiert en effet des adaptations de la part des États membres. Ces adaptations

(1) JO C 209 du 22.7.1999.

(2) JO L 217 du 17.8.1999.

demandent aussi du temps et ne se prêtent guère à d'importants ajustements annuels. Le Comité est d'avis qu'il faut cependant s'efforcer de rattacher aux lignes directrices pour l'emploi des objectifs quantifiés et/ou assortis d'échéances précises. En outre, le Comité est conscient que les expériences acquises ne donnent encore qu'une image restreinte des effets mesurables de l'approche actuelle. Une correction ne serait dès lors possible que si l'on disposait de plus d'effets quantifiables pour les objectifs visés. Peut-être le Conseil européen extraordinaire du Portugal pourrait-il procéder à un «examen à mi-parcours». Il ressort également de la «Recommandation de la Commission pour des recommandations du Conseil concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres» que l'amélioration des informations statistiques, précisément au niveau national, est un objectif à réaliser à court terme.

2.2. Le Comité estime en outre que le maintien cohérent et équilibré des quatre piliers existants des lignes directrices est important, surtout en ce qui concerne les États membres, qui d'après le projet de Rapport conjoint sur l'emploi, publié en même temps que les propositions de lignes directrices, semblent à divers égards avoir pris du retard dans la mise en œuvre des lignes directrices. En ce sens, les présentes propositions font aussi office de rappel, afin «d'enfoncer le clou».

3. Les quatre piliers

3.1. Améliorer l'employabilité

3.1.1. Il est clair que le Comité préconise la poursuite des activités dans le cadre de ce pilier. Tous les États membres devront continuer à adopter une approche préventive et volontariste afin d'éviter que des personnes ne se retrouvent en situation de chômage. Bien que les perspectives économiques semblent plus réjouissantes qu'il y a un an, il ne pourra être question d'autosatisfaction en ce qui concerne la situation de l'emploi, notamment chez les jeunes et les chômeurs de longue durée. D'autant plus que les rapports des divers États membres indiquent que les objectifs quantifiables n'ont été atteints que de manière limitée. C'est précisément pour cet élément des lignes directrices que les adaptations représentent un travail de longue haleine et demandent donc plus de temps. Cela exige le développement des services de placement et, d'une manière générale, de services liés au marché du travail et à la formation, ainsi que l'octroi de ressources suffisantes pour réaliser les objectifs fixés. Par ailleurs, une politique active du marché du travail n'est souvent possible que dans le cadre d'un système adapté de perception d'impôts et de sécurité sociale. Malheureusement, l'absence d'une convergence suffisante entre les États membres dans ces domaines importants ne permet toujours pas une efficacité optimale de la politique européenne de l'emploi. La réalisation de telles adaptations prend du temps et les effets ne se feront sentir qu'après une mise en œuvre de plusieurs années. Bien qu'au niveau de l'UE et dans certains États membres, des progrès aient été enregistrés à certains égards, par exemple en ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie, pour lequel chaque État membre peut tenir compte de sa situation spécifique, les actions devront être intensifiées dans de nombreux autres domaines. Le Comité

attire ici une nouvelle fois l'attention sur l'importance de promouvoir les formations professionnelles, par exemple dans le cadre des systèmes éducatifs (combinaison du travail et des études). Pour certains groupes de jeunes, l'apprentissage en travaillant peut être une manière attrayante de se former et permet également d'améliorer leur capacité d'insertion professionnelle. Afin de pouvoir mesurer les résultats de ces actions, les États membres devront, comme le propose maintenant la Commission, s'efforcer davantage de fournir des informations sur la mesure dans laquelle les jeunes chômeurs ont effectivement été intégrés dans le marché du travail. Des indicateurs explicites devront montrer si la formation, l'accompagnement lors de la recherche d'un emploi et d'autres formes de politique active aboutissent vraiment à l'obtention d'un emploi. En fin de compte, ce ne sont pas les promesses de l'État membre mais le résultat qui compte pour l'élaboration d'actions futures. En outre, dans ce contexte, il ne faut pas oublier que l'offre en matière de formation doit s'accompagner d'une certaine responsabilité individuelle des personnes concernées, qui doivent s'efforcer activement de maintenir et d'améliorer leur employabilité en faisant preuve d'une grande volonté de profiter effectivement des possibilités de recyclage et de formation complémentaire qui leur sont offertes.

3.1.2. Selon le Comité, l'on ne doit pas se satisfaire d'une légère baisse du chômage. Dans cette approche, le chômage n'est pas le seul problème: la participation à l'emploi sera à terme une source de préoccupation bien plus grande lorsqu'en raison des développements démographiques, le financement des retraites par un trop petit groupe d'actifs pourrait constituer un grave problème. Ainsi, l'on peut lire dans la recommandation précédemment citée du Conseil sur les grandes orientations des politiques économiques (voir note en bas de page n° 2): «À environ 61 % en 1998, le taux d'emploi de l'ensemble de l'Union européenne reste faible tant sur le plan historique qu'au niveau international. Une hausse sensible du taux d'emploi et une baisse du taux de chômage à moyen terme permettraient une amélioration notable du niveau de vie, le renforcement de la pérennité des finances publiques et le maintien de la cohésion sociale».

3.1.3. Si l'on ne parvient pas à augmenter le taux d'emploi, le caractère socialement et économiquement inacceptable du chômage aujourd'hui pourrait saper les fondements de notre société demain. La question se pose également de savoir si l'accent mis actuellement par la Commission dans ces lignes directrices (notamment dans la quatrième) sur la nécessité de maintenir aussi longtemps que possible les personnes âgées dans le circuit du travail n'est pas, à court terme, en contradiction avec l'objectif d'intégration d'un nombre accru de jeunes chômeurs de longue durée dans le marché de l'emploi. Il conviendra de trouver un équilibre politique n'entraînant pas une opposition artificielle entre les jeunes et les personnes âgées. Il est également nécessaire de mener une discussion approfondie sur l'ensemble des aspects liés au travail et au temps de travail au cours d'une carrière professionnelle (y compris l'abandon volontaire des responsabilités professionnelles, la retraite volontaire à temps partiel et le tutorat) en corrélation avec la modernisation de l'organisation du travail.

Le Comité se réjouit de ce que la Commission tienne compte dans ce pilier de l'aspect de la société de l'information en constante progression. Dans le cadre du passage de l'école à la vie active, il conviendra de développer des actions visant à faire concorder le niveau des jeunes diplômés en ce qui concerne l'utilisation d'outils de la société de l'information avec les besoins et les pratiques des entreprises. Un haut niveau de formation peut y contribuer à condition que les écoles et autres établissements d'enseignement disposent des mêmes installations (ordinateurs, connexions internet, bases de données) que celles utilisées dans les entreprises. Le système éducatif dans les États membres devra s'y adapter et les investissements nécessaires devront être consentis afin d'éviter que les jeunes diplômés ne se présentent sur le marché du travail en accusant déjà un retard dans l'utilisation de ces techniques d'information et de communication.

3.1.4. Le Comité rappelle une fois de plus l'importance qu'il attache à la lutte contre l'exclusion sociale et à sa prévention, faisant l'objet de la neuvième ligne directrice. Le Comité a la nette impression que cet élément des lignes directrices ne se traduit que de manière très limitée en mesures concrètes dans les États membres. Il importe au plus haut point de donner la même chance aux groupes défavorisés (handicapés, minorités ethniques et autres groupes) et d'intégrer la promotion de cette égalité des chances dans tous les domaines de la politique comme c'est le cas, grâce au *mainstreaming*, pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (cf. paragraphe 3.4).

3.2. Développer l'esprit d'entreprise

Dans pratiquement tous les États membres, ainsi qu'au niveau de l'UE et de ses institutions⁽¹⁾, l'esprit d'entreprise indépendant est considéré par les pouvoirs publics comme un moteur important de l'économie. Un moteur qui ne contribue pas seulement au PNB mais qui est aussi un véritable créateur d'emplois. En effet, les petites entreprises sont souvent caractérisées par leur forte intensité de main-d'œuvre et créent relativement plus d'emplois que les grandes entreprises, en général à forte intensité de capital. C'est ici que se révèle à nouveau tout l'intérêt de la recommandation de réduction des charges pesant sur le travail, qui n'a été mise en œuvre que dans un petit nombre d'États membres. Il ressort des PAN de la plupart des États membres que les activités consistent surtout à orienter, à informer et à promouvoir l'esprit d'entreprise chez les jeunes et dans les écoles, et ne visent que de manière très limitée à adapter concrètement la législation et la réglementation. Eu égard précisément aux conditions générales de création et de développement des entreprises, il reste beaucoup à faire quant à la suppression des lourdeurs et formalités administratives inutiles, qui sera surtout bénéfique aux microentreprises. Cependant, et sur ce point, le Comité approuve les conclusions d'une étude récente de l'Institut syndical européen⁽²⁾, une seule augmentation du nombre de PME dans l'UE n'est en soi pas un bon indicateur du succès de la politique. Il s'agit de faire en sorte que le nombre de petites entreprises innovatrices augmente et d'éviter que les travailleurs soient forcés de choisir une activité indépendante

parce que le marché du travail régulier ne leur offre pas la possibilité ou la perspective d'occuper une fonction salariée. L'encouragement de l'esprit d'entreprise doit se faire dans cette optique et ne doit pas non plus se limiter aux activités du marché traditionnel (donc à but lucratif). Le développement de l'esprit d'entreprise est encore insuffisant dans le secteur de ce que l'on appelle l'économie sociale. Certains aspects de l'aide aux personnes (enfants, personnes âgées, handicapés), souffrant de la réduction des dépenses publiques, devraient pouvoir prospérer sous de nouvelles formes d'activité. Il est donc juste, selon le Comité, que la Commission souligne l'importance de ce type d'entreprises pour le développement local. L'esprit d'entreprise professionnel (en termes de gestion de l'entreprise) est souvent très peu développé dans ce type d'activités et nécessite un soutien tout spécifique. Dans ce domaine, le Comité considère qu'une égalité de traitement par rapport aux entreprises plus régulières est primordiale, afin d'éviter toute distorsion de concurrence⁽³⁾. Dans ce cadre, la baisse du taux de TVA applicable à ce type de service (application du taux réduit) permettrait dans une bonne mesure d'assurer l'accessibilité de ces services au groupe cible visé. Le Comité invite les États membres à en tenir compte lors de l'établissement des listes des services entrant en ligne de compte pour l'application du taux réduit⁽⁴⁾.

3.3. Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs

3.3.1. En corrélation avec l'élément d'innovation mentionné au paragraphe 4.1, ce pilier représente une condition sine qua non pour les entreprises européennes. Il s'agit ici de concilier autant que possible des éléments hétérogènes (mentalité, acceptation culturelle, cadre législatif et réglementaire, intérêts des travailleurs et de l'entreprise) afin que chacun de ces aspects soit en harmonie avec les autres. Un équilibre délicat entre certitude et dynamique caractérise la complexité des questions liées à ce pilier. C'est donc à juste titre que les partenaires sociaux se sont vu attribuer un rôle important dans le cadre des activités de ce pilier⁽¹⁾. Les adaptations nécessaires devront être concrétisées au niveau des entreprises et des organisations.

3.3.2. Comme l'a déjà indiqué le CES dans son avis sur le Livre vert de la Commission «Partenariat pour une nouvelle organisation du travail»⁽²⁾, la compétitivité européenne, dans une économie globale, «dépendra de la façon dont on parviendra à renforcer la capacité innovative de l'Europe et à trouver des solutions "plus intelligentes" pour l'aménagement du travail et de la technique. Il s'agit d'optimiser le rapport entre technique et organisation du travail et utilisation des ressources

(1) JO C 219 du 30.7.1999.

(2) Entrepreneurship in the European employment strategy, Institut syndical européen (ISE), Bruxelles, 1999.

(3) JO C 209 du 22.7.1999.

(4) Cf. également les conclusions du Conseil Ecofin du 12 juillet 1999.

(5) JO C 73 du 9.3.1998.

humaines. Une organisation de l'entreprise basée sur des formes hiérarchiques et une organisation traditionnelle du travail de type tayloriste ne peuvent pas toujours satisfaire aux exigences d'une organisation de la production et des services capable de réagir immédiatement aux nouvelles injonctions du marché. Ces formes traditionnelles doivent faire place à de nouvelles formes d'organisation de la production et du travail, où le potentiel humain pourra se déployer pleinement, condition préalable à la capacité d'innovation de l'entreprise».

3.3.3. Ces nouvelles formes d'organisation du travail se caractérisent par des structures coopératives et participatives ainsi que des fonctions variées exigeant un niveau élevé de qualification. Selon une enquête réalisée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) auprès des entreprises de 10 pays européens, la participation directe a entraîné une augmentation de la production dans 72 % des entreprises interrogées et une amélioration de la qualité dans 96 % des cas. Simultanément, la satisfaction des travailleurs a également augmenté, puisque environ un tiers des entreprises interrogées ont constaté une diminution des congés de maladie et de l'absentéisme.⁽¹⁾

3.3.4. Les résultats de cette enquête montrent que de nouvelles formes d'organisation du travail basées sur la coopération et la participation des travailleurs peuvent contribuer à la fois à l'augmentation de la productivité et de la compétitivité et à l'amélioration des conditions de travail. Par conséquent, le CES, dans son avis sur le Livre vert de la Commission, estimait que les partenaires sociaux pouvaient être encouragés «à s'engager dans des discussions approfondies». De telles discussions doivent avoir lieu dans les entreprises, dans le but de mettre en place des projets concrets de modernisation de l'organisation du travail. Les expériences ainsi réalisées et les résultats de ces projets d'entreprise peuvent être présentés dans le cadre des discussions sectorielles sur les nouvelles formes d'organisation du travail afin d'examiner s'il est possible, conformément à l'invitation lancée aux partenaires sociaux dans les lignes directrices pour l'emploi, de conclure des accords en la matière au niveau du secteur. Les précisions apportées par la Commission dans cette ligne directrice permettent, selon le Comité, de définir l'éventail des thèmes faisant l'objet des discussions et des accords éventuels des partenaires sociaux. Dans ce contexte, la formation et la formation continue revêtent une importance particulière et doivent tenir compte des nouvelles exigences des techniques de l'information en mutation ainsi que des nouvelles formes de travail.

3.3.5. La Commission européenne pourrait mener des actions de soutien, en encourageant l'échange d'expériences sur les bonnes pratiques en ce qui concerne les nouvelles formes d'organisation du travail, par exemple par le biais de conférences.

3.4. *Renforcer les politiques d'égalité des chances pour les femmes et les hommes*

3.4.1. Dans de nombreux avis, le Comité a souligné la situation toujours peu favorable des femmes dans la vie sociale. L'accent mis sur l'égalité des chances a dès lors été soutenu par le Comité dans son avis sur les premières lignes directrices de la Commission, à savoir celles pour l'année 1998⁽²⁾. Le Comité

se réjouit de ce qu'au niveau de l'UE, la Commission mette en œuvre la mission précisée dans le traité d'Amsterdam, selon laquelle il convient d'éliminer les inégalités et de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes pour toutes les actions de l'UE.

3.4.2. Le rapport annuel 1998 de la Commission sur l'égalité des chances⁽³⁾, par ailleurs très lisible, indique que la politique de «mainstreaming» (c'est-à-dire l'intégration de la promotion de l'égalité des chances dans tous les domaines d'activité politique de l'UE), complétée par des actions spécifiques, a été effectivement mise en œuvre au niveau de l'UE. Selon le Comité, les États membres devraient s'efforcer de développer davantage d'activités pour pouvoir enfin enregistrer de réels progrès en matière d'égalité des chances pour les femmes sur le marché de l'emploi. Le Comité insiste sur l'absolue nécessité de poursuivre ces activités⁽⁴⁾. Aussi convient-il d'approuver la promesse faite par la candidate commissaire pour cette politique, lors de son audition au Parlement européen le 31 août dernier, de préparer un 5^e programme d'action «Égalité des chances» assorti d'un budget adéquat. En outre, la crédibilité des États membres accusant un retard dans l'obtention de résultats concrets est gravement mise en cause, d'autant plus que certains d'entre eux ne satisfont même pas à l'obligation, découlant du traité, de transposer dans leur législation nationale la directive de l'UE en matière de congé parental⁽⁵⁾. Selon le Comité, les partenaires sociaux doivent également apporter leur contribution à tous les niveaux, en ce qui concerne l'entrée ou le retour des femmes sur le marché du travail, l'accès à la formation (continue) et la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, la question des possibilités d'accueil des enfants subsistant malheureusement en dépit des efforts visibles de divers États membres.

4. Nouvelles dimensions portant sur plusieurs lignes directrices

4.1. *Innovation*

4.1.1. Une dimension qui saute aux yeux dans les actuelles propositions de lignes directrices est l'attention accordée à l'innovation. Le Comité souligne que l'innovation ne doit pas s'entendre uniquement au sens strictement technique du terme. Les innovations, au sens de processus sociaux, doivent également avoir lieu là où les marchés de l'emploi ne fonctionnent pas de manière optimale. Cela peut impliquer une nouvelle répartition des rôles entre les autorités responsables et les partenaires sociaux au sens d'une participation accrue des partenaires sociaux à toutes les mesures visant par exemple à éviter le chômage. Une mise en œuvre innovatrice d'une politique moderne et préventive du marché de l'emploi peut être couronnée de succès surtout au niveau local, sur la base de «meilleures pratiques».

⁽³⁾ Commission européenne, «Rapport annuel sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne (1998)», Bruxelles, mars 1999.

⁽⁴⁾ Ainsi, dans l'Union des 15, le taux de participation des femmes au marché du travail n'est que de 50 %, et se situe même en dessous de la moyenne de l'UE dans 6 États membres.

⁽⁵⁾ Rapport sur l'égalité des chances, p. 27.

⁽¹⁾ Cf. EPOC: Les nouvelles formes d'organisation du travail — L'Europe peut-elle réaliser son potentiel?, Dublin 1998.

⁽²⁾ JO C 19 du 21.1.1998, paragraphe 2.8.

4.1.2. L'innovation au sens technique (tant au niveau des produits que des processus de production) devra être le point de départ de la politique du marché de l'emploi de l'UE et des États membres visant à améliorer l'intensité de connaissances de l'industrie européenne de production et de services. Ce n'est qu'alors que l'on obtiendra une plus grande valeur ajoutée qui permettra aux entreprises européennes d'affronter la concurrence mondiale sur un pied d'égalité. La réunion extraordinaire du Conseil européen au Portugal en mars 2000, qui aura pour thème «Pour une Europe de l'innovation et de la connaissance», devra donner une impulsion très particulière à ce processus.

Dans ce contexte, il conviendra également et surtout de prêter attention à la situation défavorable des femmes, tant en ce qui concerne l'accès aux formations que leur faible participation à la recherche scientifique.

4.1.3. Le Comité approuve les décisions du Conseil européen de Cologne de dégager davantage de ressources, par le biais de la Banque européenne d'investissement, pour ce que l'on appelle le Mécanisme européen pour les technologies ainsi que pour le capital-investissement destiné aux investissements des petites et moyennes entreprises dans les hautes technologies. Le Comité espère également que la BEI est disposée à prendre elle-même davantage de risques pour mettre réellement ces moyens à la disposition des entreprises qui, étant donné les risques élevés, ne trouvent pas ailleurs le financement nécessaire à leurs investissements. Un prochain rapport annuel de la BEI devrait donner des informations plus approfondies en la matière.

4.1.4. Outre le pilier «égalité des chances» précédemment mentionné, le Comité espère que les États membres traduiront aussi concrètement l'élément d'innovation au sens large dans leurs PAN en ce qui concerne les piliers «développer l'esprit d'entreprise» et «améliorer l'employabilité».

4.2. *Mettre l'accent sur l'importance du secteur des services*

Tout récemment encore, une étude commandée par la Commission a démontré qu'en Europe, un potentiel considérable de création d'emplois reste inexploité, à savoir dans le secteur des services. Les développements récents aux États-Unis et au Japon indiquent qu'une part importante des emplois perdus dans l'industrie de production classique est compensée par une forte augmentation des emplois dans le secteur des services. Il importe, selon le Comité, que dans le cadre des quatre piliers

de la politique de l'emploi, les États membres ne manquent aucune occasion de développer le secteur des services sur des marchés prometteurs reposant sur un haut niveau de connaissances. Par ailleurs, le secteur des services est caractérisé par des entreprises très variées, dont certaines ont une forte intensité de main-d'œuvre. C'est surtout dans le secteur des services aux particuliers que l'on rencontre ce type d'entreprises, pour la plupart de petite taille (notamment dans le commerce de détail ou les professions axées sur le service au consommateur). Le maintien de ces entreprises et la consolidation de leurs perspectives de continuité sont non seulement nécessaires du point de vue de l'emploi, mais cette action pourra également améliorer la situation des femmes sur le marché du travail, étant donné que traditionnellement, celles-ci sont fortement représentées dans le secteur des services.

5. Conclusion

5.1. Le Comité estime que pendant trop longtemps, la participation des acteurs locaux (en particulier les partenaires sociaux au niveau local) n'a pas suffisamment été mise en relief. La systématique des lignes directrices répond à une certaine approche descendante.

5.2. En tant que représentant de la société civile organisée, le Comité exprime l'opinion de nombreux acteurs de notre société. La mise en œuvre de l'initiative politique, comme dans le cas présent, se déroule pourtant au niveau local. Et c'est aussi là qu'elle doit avoir lieu, au niveau le plus proche du citoyen et avec le citoyen. Ce n'est qu'alors que l'intégration et la coopération européennes deviennent visibles et que les citoyens tirent profit de leurs expériences mutuelles. Ce n'est qu'alors que l'approche descendante peut être complétée par un apport ascendant par lequel les besoins, les souhaits et les réussites enrichissent les adaptations futures de la politique et les rendent plus efficaces.

5.3. Le Comité invite dès lors la Commission, les États membres, les pouvoirs locaux et les partenaires sociaux au sens large à donner corps au niveau local à cet ensemble de lignes directrices pour l'emploi. Le Comité offre cette plate-forme d'échange des expériences locales.

5.4. La valeur ajoutée de la contribution du Comité à ce débat ne peut et ne doit pas être niée. Seul l'ensemble de ces interactions entre les acteurs concernés (organisations et institutions) permettra d'atteindre les résultats souhaités.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente
du Comité économique et social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «La dimension macroéconomique de la politique de l'emploi»

(1999/C 368/13)

Le 27 mai 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur «La dimension macroéconomique de la politique de l'emploi».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 septembre 1999 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Le Comité économique et social se félicite de ce que le souhait formulé dans son dernier avis consacré à la préparation des Grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté⁽¹⁾, à savoir un dialogue macroéconomique visant à améliorer la coordination entre l'évolution des salaires, la politique budgétaire et la politique monétaire afin d'encourager la croissance et d'augmenter l'emploi, réunissant le Conseil, la Commission, la Banque centrale européenne et les partenaires sociaux au niveau européen, se concrétise encore cet automne. Le Comité économique et social est à la disposition des protagonistes de ce dialogue macroéconomique pour jouer un rôle d'appui au dialogue conformément à la fonction institutionnelle qui lui est assignée par les Traités.

2. Le Comité fait valoir que ce dialogue macroéconomique permet une approche intégrée de toutes les politiques affectant l'emploi. Ainsi le phénomène du chômage n'est pas seulement combattu par des mesures de politique de marché du travail mais par une coordination de toutes les politiques macroéconomiques. Les politiques économiques, la politique de recherche, la politique sociale et la politique budgétaire devraient être menées en fonction des impératifs en matière d'emploi.

3. Le Comité maintient les préoccupations et les observations relatives à l'évolution économique (dont la dynamique reste insuffisante) et au chômage (qui reste en moyenne trop élevé) dans la Communauté, formulées dans l'avis mentionné au point 1. Dans le présent avis, il en souligne les points forts.

4. En particulier, le Comité est toujours plus convaincu que la politique de stabilité et de croissance (réduction des déficits budgétaires, stabilité des prix et augmentation des salaires réels en fonction de la productivité ainsi qu'une rentabilité suffisante des investissements pour atteindre une plus grande croissance) est la seule bonne pour la Communauté qui dépend pour 90 % de son marché intérieur. Cette politique de stabilité et de croissance doit donc être poursuivie dans les prochaines années. Dans la situation conjoncturelle actuelle et en tenant

compte des impératifs de cohésion économique et sociale, l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette publique doivent rester des objectifs à moyen et long terme dans toute l'Union européenne.

5. Les États membres doivent évidemment veiller à ce que l'assainissement budgétaire ne se fasse pas au prix de la réduction des investissements productifs — comme ce fut le cas dans certains États membres ces dernières années — ce qui risquerait de couper l'élan de reprise qui est indéniablement présent dans l'Union européenne grâce à sa situation de base fondamentalement saine. Celle-ci invite à la prudence, mais aussi à l'action. Elle ne justifie désormais plus de pessimisme, mais ouvre des perspectives positives et optimistes, vu la conjoncture économique plus favorable que celle qui figurait aux prévisions du printemps.

5.1. Selon le Comité, l'Union européenne possède les bases économiques, technologiques et de savoir-faire pour puiser en elle-même la force nécessaire pour combattre les menaces venant de l'extérieur. Désormais, les principales décisions sur la mise en place de l'euro ayant été prises, la Communauté devrait compter sur une dynamique de la demande qui soit principalement d'ordre intérieur. «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»⁽¹⁾.

5.2. 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. Il faut se rendre compte cependant que les défis sont différents d'un pays à l'autre étant donné qu'une partie de ces objectifs a été atteinte dans certains pays, ce qui montre la nécessité de poursuivre également le dialogue macroéconomique au niveau national.

⁽¹⁾ Avis du Comité du 27 mai 1999 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», JO C 209 du 22.7.1999, par. 3.4.2.

5.2.1. La croissance à moyen terme doit reposer sur un accroissement soutenu des investissements productifs (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 macroéconomique 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 les processus de Luxembourg et de Cardiff. Ces réformes visent l'amélioration de la compétitivité et du fonctionnement d'une part du marché du travail et d'autre part des marchés des biens, des services et des capitaux.

5.2.2. Dans plusieurs États membres, les investissements publics ont fait les frais des efforts déployés pour atteindre les critères de convergence permettant de participer à la troisième phase de l'UEM. Le Comité insiste donc pour qu'une restructuration des dépenses publiques favorise davantage les investissements. En particulier, les gouvernements devraient stimuler un partenariat entre secteurs public et privé en matière d'investissements. En outre, les initiatives au niveau communautaire, comme celles concernant les réseaux transeuropéens méritent d'être concrétisées.

6. L'élan de reprise, encore hésitant, devrait être encouragé par des mesures stimulant les investissements et la confiance des consommateurs privés. En effet, l'augmentation des investissements améliore les perspectives d'emploi et celles-ci sont de nature à donner plus de confiance aux citoyens, producteurs et consommateurs réunis. Une injection de l'ordre de 0,5 % du PIB pourrait contribuer utilement à la consolidation de la reprise. Il faut plus d'un an pour que les investissements fassent sentir leurs conséquences sur la production.

7. Au niveau des investissements, surtout en matière de technologie et de savoir-faire, compte tenu des défis que la société de l'information et de la connaissance pose à l'Europe, des politiques plus actives pour stimuler les investissements doivent accompagner les efforts des entreprises devant défendre leur position compétitive dans le contexte de marchés toujours plus globalisés. Cependant, dans les secteurs qui ne sont pas directement concernés par la globalisation, les investissements peuvent utilement être orientés vers l'augmentation des capacités devant satisfaire la demande intérieure et plus généralement vers la création d'emplois. Le nouvel objectif 3 des Fonds structurels est susceptible de stimuler, dans une mesure importante, les politiques de développement des qualifications dans les États membres, en combinaison avec les autres actions de développement financées par les Fonds structurels. L'importance de la formation initiale et de la formation permanente doit elle aussi être soulignée. Les services de l'emploi doivent stimuler l'employabilité en appuyant et en conseillant les jeunes et les chômeurs dans leur formation de façon à mettre à profit leurs aptitudes à occuper tel ou tel emploi. Les partenaires sociaux pourraient utilement élaborer des schémas dans ce sens et contribuer à une plus grande dynamique des services de l'emploi.

8. Le Comité est d'avis que tout le possible devrait être fait pour soutenir la demande intérieure et améliorer le cadre général pour les investissements productifs et les créations d'entreprises. 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⁾.

9. Une politique monétaire commune à l'intérieur de la zone euro, qui oblige aussi les quatre autres pays à appliquer presque exactement la même politique, représente une lourde charge pour la politique budgétaire (fiscalité et dépenses) qui doit à la fois soutenir la politique monétaire et tenir compte des stades différents où se trouve le cycle conjoncturel dans les États membres. Il s'agit là peut-être du nouveau défi le plus considérable après la création de la politique monétaire commune. Il faut souligner le fait qu'une coordination nécessaire de la politique budgétaire ne signifie pas que la même politique doive être appliquée dans tous les États membres.

10. Le Comité souligne que la croissance est le principal moteur de la création d'emplois. Les mesures de politique d'emploi préconisées à Luxembourg, complétées par le programme structurel des marchés des services et des capitaux lancé à Cardiff, devraient accompagner le policy-mix macroéconomique 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.

11. Le Comité insiste à nouveau pour des augmentations salariales qui tiennent compte non seulement de l'inflation (toujours très basse), mais aussi de l'augmentation de la productivité et de la nécessité de garantir à la fois la rentabilité des entreprises (en moyenne très bonne dans la Communauté) et l'augmentation du pouvoir d'achat. L'augmentation de la demande au niveau de la consommation et des investissements privés et publics doit dynamiser notre économie.

12. Le Comité est d'avis que les politiques structurelles des États membres et l'ensemble du dispositif de recherche et développement doivent appuyer les efforts en vue de la création d'emplois tout en donnant à ces efforts un caractère durable et soutenable.

(1) Avis du Comité 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», JO C 209 du 22.7.1999.

13. Le Comité constate que, dans certains pays, les banques ont réagi ces derniers mois aux bruits concernant les augmentations de l'inflation par une augmentation disproportionnée du coût des hypothèques (de 4,6 à presque 6 %). Ces augmentations des coûts des hypothèques ne sont d'ailleurs pas compensées par des augmentations des intérêts sur les livrets d'épargne qui jouent un rôle éminemment important dans l'équilibre financier des familles de tous les États membres.

14. Le Comité attire une nouvelle fois l'attention sur les dangers des risques systémiques naissant, entre autres, de la fonction de fournisseur de crédit (risque taux d'intérêts), de l'apparition de produits financiers de plus en plus sophistiqués et de la rapidité avec laquelle les ordres d'achat et de vente et autres transactions financières sont effectués. Il se félicite des nouvelles initiatives lancées par la Banque des règlements internationaux qui proposent l'instauration de règles prudentielles plus contraignantes et surtout plus efficaces pour la structure financière des banques (importance du capital propre), pour le contrôle interne et externe des flux de capitaux des institutions financières et pour la discipline du marché (transparence) entre participants aux transactions financières. Le Comité estime que les règles finalement convenues devraient s'appliquer à tous les agents financiers. Étant donné que l'Union européenne fournit plus de 60 % des crédits consentis aux pays en voie de développement, la Commission devrait développer, avant le mois de mars 2000, les initiatives nécessaires pour que les intérêts spécifiques de l'Union européenne soient pris en compte dans les décisions du Comité de Bâle.

15. Les nouvelles vagues de concentration économique (coopérations, fusions, joint-ventures entre très grandes

entreprises) peuvent être nécessaires pour améliorer les positions compétitives relatives de notre appareil de production. Cependant, les restructurations qui en résultent ne doivent surtout pas se faire au détriment des travailleurs. Les licenciements massifs de ceux-ci ne sont pas sans influence sur la confiance des citoyens, sur la demande et donc sur le fonctionnement et la croissance de l'économie dans son ensemble, dont tirent parti aussi les grands conglomerats financiers et de production.

Conclusion

16. Le Comité insiste pour une poursuite de la politique de stabilité et de croissance pour l'emploi. Les protagonistes du dialogue macroéconomique qui se tiendra au mois d'octobre, à savoir les Gouvernements et la Commission (politiques budgétaires, politiques structurelles), la Banque centrale européenne (politique monétaire) et les partenaires sociaux (politique salariale et marché du travail), devraient continuer, par des approches intégrées, à œuvrer dans le sens d'un renforcement de la confiance des consommateurs et des investisseurs afin de stimuler la demande qui associée à des réformes structurelles visant la compétitivité des entreprises européennes, reste le principal moteur de la croissance et de la création d'emplois.

17. Le Comité se félicite de la politique de stabilité de la Banque centrale européenne. Par sa décision du 8 avril 1999 de réduire les taux d'intérêts, elle a apporté un appui certain à une politique de stabilité au profit d'une politique de croissance et de création d'emplois. La BCE a ainsi pris toutes ses responsabilités, telles qu'elles lui sont imparties par le Traité.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «La dimension septentrionale de l'UE et les relations avec la Russie»

(1999/C 368/14)

Le 25 février 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 dimension septentrionale de l'UE et les relations avec la Russie».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 octobre 1999 (rapporteur: M. Hamro-Drotz).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté avec 104 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions le présent avis.

Introduction

L'importance de l'Europe du Nord pour l'Union européenne a grandi avec l'élargissement de l'Union en 1995, et l'importance du développement des relations entre l'Union et la Fédération de Russie s'est aussi renforcée ces dernières années. Les relations efficaces entre l'Union européenne et ses États membres, les autres États de l'Europe du Nord et la Russie sont essentielles pour renforcer la sécurité et la stabilité.

L'amélioration de l'économie et du bien-être dans l'Europe du Nord profitera à tous les États membres et à leurs voisins européens.

Les actions communes menées à tous les niveaux, basées résolument sur les intérêts communs, auxquelles appartient notamment l'interaction entre les différents acteurs de la société civile (partenaires sociaux, organisations économiques, autres organisations non gouvernementales indépendantes, etc.) ont dans ce sens une grande importance.

Le Comité économique et social a décidé d'élaborer le présent avis étant donné que la dimension septentrionale et les relations avec la Russie font partie des priorités de l'Union, et constituent des domaines de développement. S'agissant de l'une et l'autre de ces priorités, l'heure est à l'approfondissement et à la concrétisation des actions d'accompagnement. L'instabilité politique, économique et sociale qui prévaut en Russie principalement, ainsi que l'expansion de la criminalité organisée et de la corruption représentent des défis majeurs. Les disparités profondes existant sur le plan du niveau de vie entre les États de l'Europe du Nord requièrent également l'adoption de mesures spécifiques. En ce qui concerne la politique de l'emploi, le dialogue social et le rôle des différents acteurs de la société civile organisée, les États baltes, la Pologne, et surtout la Russie demeurent à la traîne par rapport aux États membres de l'UE.

L'annexe I du présent document donne un aperçu de la situation concernant la dimension septentrionale de l'UE, le développement des relations de l'UE avec la Russie ainsi que d'autres questions y afférentes, notamment la coopération en mer Baltique et la préparation à l'adhésion à l'UE des pays associés du Nord de l'Europe.

Le Comité économique et social souhaite contribuer aux travaux de l'UE en formulant dans le présent avis des objectifs, des recommandations et des propositions de mesures.

Le Comité économique et social a, dans le cadre de la préparation de son avis, organisé une rencontre à Moscou avec des représentants des organisations économiques et sociales russes. Le Comité s'est également informé par écrit des points de vue des acteurs des États de la Fédération de Russie et de l'UE situés dans cette région septentrionale et candidats à l'adhésion à l'UE. Un résumé des points de vue exprimés et des réponses formulées figure à l'annexe II; il en a été tenu compte dans le présent avis.

Le Comité économique et social a déjà présenté de nombreux avis et rapports sur le thème à l'examen. Les principaux documents de référence sont énumérés à la fin de l'annexe I. Le présent avis se fonde sur ces documents sans toutefois les citer directement ou sans répéter directement les points de vue qui y sont exprimés.

Le Comité économique et social suivra les mesures prises afin de développer la dimension septentrionale de l'UE et de renforcer les relations de l'Union avec la Russie. Il entend présenter ses points de vue (dans divers avis) sur les mesures d'accompagnement nécessaires, afin d'aider résolument l'UE à progresser dans ce domaine.

Objectifs

1. La dimension septentrionale est une initiative nécessaire étant donné que l'Union européenne doit développer une politique globale concernant l'Europe du Nord.

2. Des siècles durant, les relations entre la Russie et les autres pays ont exercé une influence déterminante sur le développement de l'Europe entière. Ces relations revêtent également une grande importance dans le cadre du développement futur de l'Union. La Russie étant considérée comme un partenaire stratégique, il y a lieu de se doter des instruments permettant un tel partenariat. Dans ce contexte, l'élaboration d'une stratégie commune à l'égard de la Russie, qui permettrait d'assurer la coordination des relations de l'UE et des États membres avec la Russie, s'avère d'autant plus cruciale.

Les événements se déroulant dans la région des Balkans démontrent la nécessité et l'opportunité d'une coopération entre l'UE et la Russie. Les actions de stabilisation et de reconstruction des Balkans doivent contribuer à renforcer les efforts de coopération de l'UE en Europe du Nord et de l'Est. Cela vaut la peine que des efforts soient consentis en vue d'une stabilisation, en particulier pour éviter une crise dans la région.

3. Le CES juge pertinent le principe reconnu au sein de l'Union selon lequel il est nécessaire, dans le contexte de la dimension septentrionale, de mettre l'accent sur l'interdépendance manifeste entre la Russie, la région de la mer Baltique et l'UE. Le renforcement de la coopération dans la région de la mer Baltique est indispensable, en particulier parce que l'UE et la Russie y sont voisins. La dimension septentrionale doit permettre de consolider la coopération entre les États membres, les pays associés et les pays de l'EEE non membres situés dans la région de la mer Baltique, ainsi que la Russie, en particulier les parties nord et nord-ouest du pays. La dimension septentrionale doit se fixer pour objectif de réduire les fossés politiques, économiques et sociaux existant entre les différentes sociétés. Parallèlement à cela, elle doit encourager les pays associés à progresser sur la voie de l'adhésion et resserrer les liens de partenariat entre l'UE et la Russie. La dimension septentrionale doit également constituer un facteur de cohésion des efforts déployés par les différents pays de la région.

En outre, un engagement et un soutien total de la Russie et des autres pays non membres dans le contexte de la dimension septentrionale sont des conditions fondamentales de réussite.

4. Il importe que se développent de bons rapports de voisinage entre les pays de l'Europe du Nord dans le contexte de l'élargissement en projet de l'Union à l'Europe centrale, compte tenu du fait que la mer Baltique est en passe de devenir une mer intérieure de l'Union, et que Kaliningrad constituera une enclave russe au sein de l'Union élargie. Une Russie prospère sur le plan économique et stable sur le plan politique et social, entretenant de bonnes relations avec ses voisins, constitue pour l'Union le meilleur partenaire à l'Est. La dimension septentrionale doit constituer un instrument essentiel afin d'encourager ces pays à entretenir de bonnes relations de voisinage.

5. L'amélioration de la croissance économique et du bien-être dépend aussi de l'existence d'un État de droit et d'une société civile efficaces. Cette approche constitue un élément fondamental de toutes les étapes du développement de la dimension septentrionale et des relations avec la Russie.

6. La communication sur la dimension septentrionale présentée par la Commission en novembre 1998, la recommandation approuvée par le Conseil en mai 1999, ainsi que la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie adoptée lors du Sommet européen de Cologne en juin 1999 et le premier programme de travail y relatif, fournissent des lignes directrices en vue du renforcement de la coopération.

Recommandations

1. La croissance économique et la stabilisation des marchés ainsi que l'amélioration du bien-être et l'augmentation de l'emploi qui en découlent, doivent constituer les priorités dans le cadre du développement de la dimension septentrionale de l'UE. En Russie et dans les pays associés de la région, ces priorités dépendent de la possibilité d'accroître considérablement les investissements nationaux et étrangers. Le principal obstacle en la matière est la difficulté de prévoir l'évolution du contexte. Actuellement, la situation est précaire dans l'ensemble des pays associés, voire mauvaise en Russie. Pour relancer

l'économie russe, il convient en priorité de restaurer la confiance des investisseurs. À cet égard, le volume des investissements nationaux joue un rôle prépondérant.

Il serait possible d'accroître les investissements notamment en corrigeant la législation relative à la fiscalité des entreprises, en alignant les règles en matière de comptabilité et d'audit financier des sociétés sur la réglementation en vigueur dans les États membres, et en apportant des améliorations à la législation relative aux investissements. La restauration de la confiance des institutions financières dans le système de financement et de garantie, et l'ouverture du secteur bancaire aux organismes étrangers devraient contribuer à renforcer l'attrait des investissements dans les pays cibles. Par ailleurs, les parties intéressées aux projets d'investissement devraient consolider leurs relations avec les institutions financières internationales (Banque mondiale (BIRD et IFC), BERD, BEL, BNI). Ces institutions devront veiller à renforcer les mesures de contrôle prises quant à l'affectation des investissements consentis, et ce afin d'empêcher tout abus.

Il importe également de créer un cadre législatif crédible afin de protéger les investissements réalisés dans le pays. Conformément à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la Russie, il convient de procéder à l'harmonisation des normes et des dispositions techniques, y compris en ce qui concerne la sécurité des produits, avec la réglementation communautaire. L'amélioration des facteurs liés à l'emploi tels que la formation professionnelle, les conditions de travail, la sécurité au travail et la stabilité du marché tend à encourager les décideurs à investir.

2. Afin de promouvoir le bien-être et la croissance économique, il est nécessaire d'identifier les principaux intérêts économiques et domaines de coopération communs. Il s'agit notamment:

- de la promotion de la coopération en matière de commerce et de production, notamment en ce qui concerne la sous-traitance;
- de l'amélioration de l'environnement des petites et moyennes entreprises;
- de la privatisation équilibrée d'entreprises publiques en restructuration et de l'adaptation de celles-ci à l'économie de marché;
- du développement des transports et de l'activité productrice visant l'exploitation de l'énergie (gaz naturel, pétrole et électricité) et des vastes réserves forestières et minérales;
- du développement diversifié des voies de communication et du réseau de transport en fonction des particularités de la région et compte tenu également des besoins en matière de transports combinés et de trafic de transit;
- de l'amélioration de l'approvisionnement en denrées alimentaires, en particulier la production primaire et la transformation, l'acheminement, la logistique, ainsi que le commerce de gros et de détail;
- du développement de l'intégration des télécommunications et de l'informatique dans l'ensemble de la région;
- des efforts à fournir en matière de protection de l'environnement: la sauvegarde de la mer Baltique, la réduction des émissions de gaz nocifs, l'amélioration de la sécurité nucléaire et la santé publique, notamment l'approvisionnement en eau potable de bonne qualité, et l'amélioration du traitement des eaux usées;

- de l'assistance aux autorités chargées de vérifier le respect des règles (services responsables de la concurrence, administrations fiscales, organismes de contrôle en matière de certification des produits, autorités douanières, etc.) afin qu'elles atteignent un niveau de fonctionnalité approprié;
- du renforcement des mesures visant à lutter contre la criminalité organisée et la corruption;
- de l'amélioration de la formation professionnelle destinée aux jeunes.

S'agissant de la définition des domaines de coopération, il faudra prendre en considération également les différents besoins en matière de services et de développement social, en particulier ceux découlant de la réforme de la vie économique (notamment l'emploi, l'éducation et les conditions de vie), liés à ces domaines.

Dans le cadre de cette identification, il faudra tenir compte des points de vue et des propositions formulés par les acteurs communautaires. Une telle coopération se justifie étant donné que les domaines définis nécessitent une planification, une mise en œuvre et un financement communs. L'initiative incombe à l'UE sur le plan de l'inventaire et du lancement de projets concrets.

Outre le présent document, il existe d'autres rapports sur les besoins en matière de développement⁽¹⁾ qu'il faudra prendre en compte pour la poursuite des travaux.

3. Les pays de la région, à l'exception de la Russie, sont membres de l'OMC ou en passe de l'être. Ils sont aussi membres de l'UE ou s'emploient activement à le devenir. Dès lors, il est crucial que la Russie procède à l'harmonisation de sa législation et de ses réglementations, conformément aux accords conclus dans le cadre de l'OMC. C'est en effet le meilleur moyen pour que les acteurs économiques de ces pays puissent opérer dans un environnement favorable à la coopération mutuelle, et ce de façon durable. Ainsi, la Russie pourrait-elle également accroître les possibilités pour les entreprises nationales de s'établir avec succès sur les marchés étrangers.

L'Union européenne et ses États membres doivent continuer à soutenir la Russie dans sa préparation à l'adhésion à l'OMC, même si la situation en Russie ne laisse pas augurer une issue rapide. Une adaptation aux règles de l'OMC permettrait à la Russie et à l'UE d'engager des discussions en vue de la création d'une zone de libre-échange.

4. Le renforcement de la coopération transfrontalière et interrégionale entre tous les pays de la région concernée doit

être poursuivi. Une telle action doit être menée non seulement dans le domaine du commerce des biens et des services et de la coopération économique, mais également dans celui de la coopération entre les citoyens, des échanges culturels, de la lutte contre la criminalité, de la promotion de l'esprit d'entreprise au niveau local, etc. À cet égard, la région de Mourmansk, la République de Carélie, la région de Léningrad, la ville de Saint-Petersbourg, la région de Pskov et la ville de Kaliningrad, dont les principaux voisins directs sont l'UE, les pays associés et la Russie, méritent une attention particulière de la part de l'UE.

5. L'attention doit être centrée sur la participation des collectivités locales et régionales des pays associés, et plus particulièrement de Russie. Elles doivent garantir la mise en œuvre et le respect de la législation. Ces autorités ont un rôle crucial à jouer dans la promotion d'une activité commerciale responsable et d'un cadre favorable aux investissements, ainsi que dans la lutte contre la criminalité. Pour ce faire, l'UE doit renforcer son soutien aux actions visant à fournir aux collectivités locales des informations, un savoir-faire et d'autres ressources en suffisance afin de leur permettre de mener leurs tâches à bien.

6. Une économie de marché viable suppose un marché du travail sain, et un dialogue efficace entre les acteurs sociaux indépendants et représentatifs, ainsi qu'entre eux et les pouvoirs publics nationaux. Le questionnaire soumis aux différents acteurs dans le cadre de la préparation de l'avis ainsi que les autres contacts établis avec les acteurs des pays de la région ne faisant pas partie de l'UE ont montré que, dans la plupart des pays, les gouvernements nationaux ont planté des jalons en faveur d'une politique de l'emploi, de relations tripartites et d'un dialogue social. Toutefois, nombreux sont les pays dont le cadre institutionnel et l'arsenal législatif se révèlent clairement insuffisants et où les organisations ne fonctionnent pas correctement. Les acteurs interrogés déclarent qu'ils exercent — du moins dans une certaine mesure — une influence, notamment sur le plan législatif; la plupart d'entre eux estiment cependant ne pas être suffisamment préparés pour pouvoir agir en tant que garant crédible des intérêts et participer au dialogue de la société civile. Les organisations sont pour la plupart dans une position désavantagée, et manquent de représentativité et de ressources.

Le rapport élaboré par le CES sur «État des lieux de l'emploi et situation sociale dans les pays candidats à l'adhésion dans le contexte de l'application de l'acquis communautaire du marché intérieur» décrit également la situation prévalant actuellement.

(1) Citons, par exemple, Suomen Keskuskauppakamari «Suomalaisen, luoteis-venäläisten ja virolaisten yritysten näkemyksiä pohjoisesta ulottuvuudesta» (Chambre centrale de commerce de la Finlande «Points de vue des entreprises de Finlande, de Russie nord-occidentale et d'Estonie sur la dimension septentrionale») juin 1999 ISBN 951-8967-48-2; Prof. Simon Clarke «New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia» (Nouvelles formes d'emploi et stratégies de survie des ménages en Russie), Moscou 1999 ISBN 0-9535519-0-3; Baltic Business Advisory Council «Survey on Conditions for Growth and Development in the Baltic Sea Region» (Comité consultatif économique de la région de la mer Baltique (BBAC) - Étude sur les conditions de croissance et de développement dans la région de la mer Baltique), mai 1999.

Les pays associés et la Russie doivent consolider la politique de l'emploi et le dialogue social qu'ils ont amorcés et renforcer le cadre institutionnel y afférent. Il faut encourager les différents acteurs à se regrouper en organisations et améliorer leurs compétences, créer un cadre plus favorable au développement de leurs activités et encourager l'audition régulière des acteurs, notamment dans le cadre du processus de préparation législative. L'Union européenne doit, quant à elle, faire preuve de la plus grande détermination possible afin d'aider ses pays sur la voie du progrès. Le CES déclare pour sa part être à même de contribuer à une telle action. Il constate avec satisfaction que la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie comporte un chapitre (Partie II de l'Annexe II) sur les

efforts fournis au niveau communautaire afin d'intégrer la Russie dans un espace économique et social européen commun. Pour ce faire, le document en question propose (point 2, paragraphe c) de contribuer au dialogue social, de favoriser l'émergence d'organisations syndicales et patronales modernes et d'encourager le respect des principales conventions du BIT.

Propositions de mesures

1. L'Union européenne devrait, sur la base des conclusions du Sommet européen de Cologne, développer un programme d'action pour l'Europe du Nord concernant la dimension septentrionale. Les recommandations formulées dans le présent avis devraient y être prises en considération. Des actions à court et à long terme devraient également être mises au point. Toutes ces questions devraient être résolues dans les meilleurs délais, de préférence pour la conclusion du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999.

Le programme d'action doit également prévoir un mécanisme de suivi efficace définissant les modalités de mise en œuvre et les responsabilités. Une bonne organisation au niveau administratif est nécessaire: l'action des différentes composantes administratives au niveau de l'Union doit être coordonnée et dirigée vers les priorités du programme d'action.

2. Le programme d'action devrait se concentrer sur les priorités énoncées dans les recommandations du CES. À cet égard, il convient d'entamer la réalisation d'études de faisabilité et de s'assurer que les investissements soient effectivement orientés vers les domaines prioritaires. Par exemple, l'aide alimentaire de l'UE et d'autres pays occidentaux en faveur de la Russie peut avoir des implications fâcheuses sur la production agricole de la Russie et des pays voisins. Parmi les objectifs prioritaires de l'aide occidentale devraient également figurer la réforme de l'agriculture et de l'approvisionnement en denrées alimentaires en Russie, ainsi que la nécessité de satisfaire de manière appropriée les besoins fondamentaux de la population.

3. Les ressources des différents programmes communautaires d'aide (*Tacis*, *Phare*, *Interreg*, etc.) devraient se concentrer sur la mise en œuvre de ce programme d'action. Il serait opportun de coordonner ces programmes de manière impartiale et déterminée afin de pouvoir retirer le plus d'avantages possibles des ressources limitées. D'après certaines informations, de graves lacunes subsistent au niveau de la réalisation et de la gestion de ces programmes: les projets n'abordent pas les besoins essentiels, les programmes et projets sont insuffisants et progressent lentement, etc.

L'UE devrait dès lors veiller à améliorer résolument l'efficacité des programmes d'aide ainsi que leur mode de gestion. Le nouveau règlement relatif au programme *Tacis* devrait être mis en vigueur pour le début de l'an 2000. Une attention accrue devrait être accordée aux besoins des pays bénéficiaires mais l'accent devrait également être mis sur les responsabilités opérationnelles et financières des pays cibles.

En ce qui concerne plus particulièrement la Russie, il y a lieu de renforcer la surveillance relative à la gestion des fonds. Il est impératif de résoudre le problème lié à la disparition d'une partie de l'aide financière à des niveaux administratifs intermédiaires, qui ne contribue en rien à la relance de l'économie

russe. L'UE devrait sans délai prendre ce problème à bras le corps et prévoir une surveillance adéquate afin d'améliorer la rentabilité et de garantir la crédibilité des programmes d'assistance communautaires. Les résultats escomptés ne pourront être atteints qu'à condition, notamment, que l'octroi des aides soit soumis à des dispositions strictes. Il convient également d'éviter que les aides ne soient détournées de leur but premier.

Des dispositions suffisantes doivent être mises en œuvre avec détermination, notamment afin de lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent et la constitution de sociétés écrans.

4. L'UE devrait développer plus avant son programme d'action pour l'Europe du Nord lors de relations bilatérales avec les pays associés et les pays membres de l'EEE situés dans la région, ainsi qu'avec la Russie.

Par ailleurs, l'UE devrait prendre l'initiative d'engager régulièrement un dialogue multilatéral avec les pays de la région dans l'optique d'identifier les priorités et les intérêts communs. Ce dialogue devrait prendre en considération les actions des forums de coopération de la région (CEMB, CEAB). L'UE devrait soutenir cette coopération régionale et participer pleinement à la mise en œuvre des projets.

5. Il y a lieu de coordonner les actions et les objectifs de l'UE et des divers organismes impliqués dans l'aide à la région septentrionale de l'Europe du Nord et à la Russie. À ce propos, l'UE devrait amorcer un dialogue multilatéral entre toutes les parties, y compris entre les pays bénéficiaires. L'UE devrait également promouvoir une coopération dans le cadre d'un dialogue transatlantique, sur la base du programme d'action pour l'Europe du Nord.

6. Le programme d'action devrait mettre l'accent sur le fait que les acteurs de la société civile peuvent participer à l'action communautaire, notamment par le biais des mesures suivantes:

- impliquer des acteurs socioéconomiques dans la mise en œuvre du programme d'action pour l'Europe du Nord grâce à des mécanismes de consultation adéquats prévus à cet effet, par exemple un groupe consultatif;
- développer une coopération régulière entre les acteurs communautaires et russes dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat et de coopération; à cet égard, on pourrait également envisager la possibilité de créer un groupe consultatif dont le CES serait partie. Les programmes de travail de la Présidence de l'UE concernant la stratégie à l'égard de la Russie devraient également en tenir compte;
- prier les pays associés n'ayant pas encore mis en œuvre les articles de l'Accord européen relatifs à la mise en place du comité consultatif en faveur de ces acteurs de le faire sans tarder;
- encourager la mise en place d'une coopération multilatérale entre les acteurs des différents pays de la région, ainsi que le renforcement des liens entre les acteurs de Russie et des pays associés et les différents organes de coopération européens.

S'agissant de la Russie, l'amélioration de l'efficacité du marché du travail et des relations tripartites nécessite le renforcement du programme spécifique Tacis concernant l'aide en faveur de la mise en œuvre de réformes sociales et du droit du travail (partenariat social et conflits sociaux). S'agissant des pays associés, la Commission devrait concrétiser l'engagement formulé dans sa communication sur l'adaptation et la promotion du dialogue social, et concernant l'octroi d'une aide à ces

pays. En outre, il convient de renforcer l'assistance technique directe et l'information de la Commission (TAIEX).

Le Comité économique et social devrait être entendu à l'occasion de la préparation des systèmes susmentionnés, et se dit prêt à participer à la création des liens nécessaires et à leur concrétisation.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «La transparence et la participation de la société civile aux "négociations du millénaire" dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce»

(1999/C 368/15)

Le 27 mai 1999, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur «La transparence et la participation de la société civile aux "négociations du millénaire" dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 octobre 1999 (rapporteur: M. van Dijk).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre 1999), le Comité a adopté par 103 voix pour, avec 1 voix contre et 5 abstentions le présent avis.

1. Implication des organisations de la société civile

1.1. L'intérêt des ONG et des partenaires sociaux pour le commerce international a sensiblement augmenté ces dernières années⁽¹⁾. Cet intérêt s'était déjà manifesté lors des négociations du cycle de l'Uruguay du GATT. C'est à l'occasion des discussions sur l'accord multilatéral sur les investissements (AMI) que leur engagement a culminé. De nombreuses organisations, surtout des ONG, se sont plaintes d'un manque d'ouverture des négociateurs sur les thèmes débattus et des conséquences de l'accord à conclure sur les divers pays et organisations. La méfiance a encore augmenté au fil des négociations en raison de la réaction distante des représentants gouvernementaux. L'on avait en outre le sentiment que cet accord ne profiterait qu'aux seuls pays industrialisés.

1.2. À l'heure actuelle, l'intérêt des ONG pour le commerce international est en grande partie caractérisé par la méfiance. Les négociations laissent de nombreuses organisations sceptiques, car elles craignent que les gouvernements des pays

participants ne soient pas suffisamment conscients des intérêts que défendent les organisations et les groupements sociaux et de ceux des pays en voie de développement. Cela s'est manifesté très clairement lors des négociations de l'OCDE sur l'AMI. Ce sont surtout l'absence d'informations et l'impossibilité de peser dans la balance qui semblent à l'origine de la position méfiante des ONG. Pour éviter une réaction semblable lors des prochaines négociations de l'OMC, le CES considère que l'implication des organisations de la société civile doit être organisée de la meilleure façon possible. Le présent avis portera essentiellement sur l'implication de la société civile dans la conclusion de nouveaux accords. Quant aux possibilités d'associer également les organisations de la société civile au maintien des accords déjà conclus, le CES ne s'exprime pas sur ce sujet dans le présent avis.

1.3. Depuis longtemps déjà, le CES s'intéresse au commerce international. Il a émis dans ce domaine de nombreux avis et avis d'initiative. Il a toujours voulu démontrer par là l'importance qu'attachent à ce sujet les milieux socioéconomiques. Les avis les plus récents du CES en la matière ont porté sur:

⁽¹⁾ Le présent avis fait la distinction entre les groupes d'intérêts socioéconomiques d'une part et les ONG d'autre part.

- «Le défi global du commerce international»⁽¹⁾;
- la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2001»⁽²⁾;
- la «Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de sa compétence, des résultats des négociations de l'Organisation mondiale du commerce sur les services financiers»⁽³⁾;
- «L'Organisation mondiale du commerce»⁽⁴⁾.

1.4. Dans le même temps, le CES apprécie l'intérêt porté par un grand nombre d'ONG au commerce international. Beaucoup d'organisations prennent conscience que les accords internationaux dans ce domaine peuvent avoir des conséquences extrêmes.

1.4.1. Le CES a déjà émis des avis sur plusieurs de ces sujets, comme l'indique la liste au paragraphe 1.3.

1.5. Le CES estime que l'implication des organisations de la société civile dans l'OMC est particulièrement importante. Les accords susceptibles d'être conclus peuvent avoir des conséquences extrêmes pour certains secteurs (par exemple, le secteur des services), pour la continuité de la politique agricole commune (PAC), pour la politique communautaire en matière de développement (ACP), pour les contacts avec des pays tiers et pour l'application des normes internationales (législation du travail, bien-être des animaux et environnement). Ils en ont également pour l'emploi, les intérêts des consommateurs et l'impact sur les revenus.

1.6. Dans tous ces domaines, de nombreuses organisations de la société civile sont actives. Leur implication dans les négociations peut amener les accords à être fondés sur une plus large base sociale. En outre, les négociateurs peuvent recourir à l'expérience dont disposent les diverses organisations. Enfin, les gouvernements peuvent prendre connaissance des conceptions que les groupes d'intérêt ont du commerce international⁽⁵⁾.

1.7. Dans le présent avis, le CES souhaite indiquer les modalités optimales d'une implication des organisations de la société civile dans les négociations de l'OMC, en distinguant différents niveaux. Le point 2 abordera le niveau mondial, c'est-à-dire la manière dont le secrétariat de l'OMC doit veiller à une information et une consultation suffisantes des organisations de la société civile. Le point 3 portera sur le niveau national. Les décisions de l'OMC doivent être prises sur la base d'un consensus. Il importe dès lors que les groupes d'intérêts socioéconomiques et les ONG organisent correctement leurs actions de lobbying à l'égard des autorités nationales. L'UE connaît une situation spécifique, étant donné qu'elle dispose d'une compétence exclusive en matière de commerce international. C'est la raison pour laquelle une tâche importante revient au niveau européen. Le point 4 examinera cette question plus en détail.

(1) JO C 56 du 24.2.1997.

(2) JO C 40 du 15.2.1999.

(3) JO C 407 du 28.12.1998.

(4) JO C 101 du 12.4.1999.

(5) B. Reinalda, Les ONG et d'autres acteurs particuliers dans la théorie des relations internationales, dans: *Internationale Spectator*, 53, juillet/août 1999, pp. 414-418.

2. Implication des organisations de la société civile dans l'OMC

2.1. Comme indiqué au paragraphe 1.6, le secrétariat de l'OMC devra surtout veiller à une bonne diffusion de l'information vers les groupes d'intérêts socioéconomiques et les ONG actifs au niveau international. L'OMC doit fournir des informations adéquates à des organisations de la société civile. La transparence des dossiers peut supprimer et prévenir la méfiance et les soupçons.

2.2. L'information peut être diffusée de deux façons. La manière la plus accessible est la diffusion de l'information sur l'internet. L'OMC peut ainsi placer l'information sur son propre site. Par ailleurs, les organisations intéressées peuvent être tenues au courant des derniers développements via un abonnement au courrier électronique. C'est un moyen rapide et efficace pour tenir au courant des derniers développements toute organisation intéressée.

2.3. Le second moyen de diffuser l'information peut être l'organisation de réunions. Au cours de ces réunions, le secrétariat fait part aux organisations intéressées des informations relatives à l'état des négociations. Les organisations participantes peuvent à cette occasion exprimer leur première réaction à l'information diffusée et poser éventuellement d'autres questions. Cette seconde manière présente des avantages et des inconvénients. L'avantage est la possibilité d'interaction: la discussion peut permettre un compromis ou un rapprochement des points de vue. Le désavantage est d'ordre financier: les organisations doivent se rendre à Genève pour recueillir l'information et faire entendre leurs points de vue. Dans bien des cas, ces organisations n'ont pas d'antenne à Genève, et les frais de déplacement risquent de les dissuader de prendre part à ces réunions.

2.4. Il importe, pour assurer de bons rapports entre l'OMC et les organisations de la société civile, de créer une confiance réciproque. Il est donc essentiel que l'information circule en permanence entre les parties. Cet échange pourra aussi contribuer à un dialogue entre les diverses organisations de la société civile. Pour encourager un tel rapport durable, l'OMC devrait envisager de créer une plate-forme permanente pour les organisations de la société civile. Celles-ci devraient se réunir régulièrement, au moins une fois par an, et faire au secrétariat des suggestions relatives aux divers sujets figurant à l'ordre du jour de la (prochaine) négociation et, le cas échéant, faire des recommandations pratiques en ce qui concerne la mise en œuvre.

2.5. Les questions les plus difficiles que pose la création d'une telle plate-forme sont les coûts (qui paiera) et le choix des organisations qui en feraient partie. La réponse à la première question n'est pas trop difficile. Les organisations participantes doivent prendre en charge elles-mêmes leurs frais de voyage et de séjour. Le Comité se rend bien compte que cette solution posera problème pour certaines organisations. Elle empêchera notamment la participation des organisations issues de pays moins développés. Afin d'éviter que seules des organisations occidentales participent aux réunions, il convient, lors de l'accréditation des participants, de réserver une place suffisante aux organisations de pays moins développés.

2.5.1. Le secrétariat de l'OMC doit disposer d'une capacité suffisante pour assurer une bonne préparation des réunions avec les organisations de la société civile. Cette nouvelle ligne de conduite entraînera bien sûr des conséquences financières.

2.6. La deuxième question, à savoir quelles organisations feraient partie de la plate-forme, est beaucoup plus difficile. Il doit être clair que les membres d'une telle plate-forme seront principalement les organisations internationales, représentées dans tous les continents. En deuxième lieu, il faut déterminer les organisations pour lesquelles une participation est opportune. Il doit s'agir de groupes d'intérêt, représentant un groupe déterminé, dont on peut supposer qu'ils subiront les effets des accords de l'OMC. À cet égard, le secrétariat devra d'abord établir une liste des organisations répondant à ces deux critères. Si celles-ci sont nombreuses, elles devront définir entre elles leur droit à la parole de manière appropriée, afin de laisser suffisamment de place au débat.

3. Implication des organisations de la société civile au niveau national

3.1. Les décisions au sein de l'OMC sont prises par les représentants des gouvernements. Les décisions exigent un degré d'entente important. On peut supposer par conséquent que l'infléchissement des points de vue des gouvernements des pays participants offre aux organisations de la société civile un moyen efficace pour organiser leurs activités de lobbying.

3.2. Les organisations de la société civile nationale doivent orienter leurs mouvements de pression vers les gouvernements nationaux. Les gouvernements doivent permettre à ces organisations de faire entendre leur opinion. À l'instar de l'OMC, ils peuvent créer une plate-forme rassemblant les diverses organisations de la société civile. Leur tâche principale consisterait à conseiller le gouvernement sur les divers sujets figurant à l'ordre de jour de l'OMC. Il importe que le gouvernement informe et consulte les organisations de la société civile en temps utile.

3.2.1. Une responsabilité particulière incombe aux organismes consultatifs socioéconomiques nationaux. Ils représentent souvent les milieux socioéconomiques les plus importants. Ils peuvent donner leur avis au gouvernement pour la préparation des réunions de l'OMC. Les gouvernements devraient pouvoir les consulter. Si les gouvernements ne les consultent pas, il leur est loisible d'émettre des avis de leur propre initiative.

3.3. Les gouvernements doivent aborder les négociations internationales dans un esprit d'ouverture. C'est pourquoi ils doivent diffuser par l'internet le plus possible d'informations concernant la situation et les développements au sein de l'OMC.

3.4. Étant donné que le commerce international relève de la compétence exclusive de l'UE, l'échelon européen revêt une grande importance pour les pays membres. Cela vaut donc

également pour les organisations de la société civile à l'intérieur de l'UE. Elles auront à s'adresser autant à l'instance nationale qu'à l'instance européenne. Le chapitre suivant y est consacré.

4. Les organisations de la société civile à l'échelon européen et le rôle du CES

4.1. Ce qui a été dit plus haut à propos de l'échelon national vaut en grande partie également pour l'échelon européen. La Commission européenne doit diffuser par le biais de son site internet une information abondante sur les développements en cours au sein de l'OMC. En outre, il convient d'organiser régulièrement des réunions d'information et d'y convier les groupes d'intérêts socioéconomiques et les ONG. Le Comité peut apporter son soutien à l'organisation de telles réunions.

4.2. Un rôle particulier est réservé au Comité économique et social. Le CES est le représentant européen des milieux économiques et sociaux à l'intérieur de l'UE. Par conséquent, il va de soi que la Commission européenne associera le CES à l'examen des questions relatives à l'OMC et lui demandera de rendre des avis en la matière, bien qu'elle n'y soit pas obligée par le traité⁽¹⁾. En revanche, en ce qui concerne les accords internationaux portant sur le secteur des services, la Commission est tenue de consulter le CES⁽²⁾.

4.3. Au cours des années écoulées, le CES a émis de nombreux avis d'initiative sur ce thème important. Cela démontre à la fois le vif intérêt qu'il y porte et l'importance des accords de l'OMC pour la politique socioéconomique de l'UE.

4.4. Comme indiqué au paragraphe 1.4, les accords sur le commerce international ont plus que jamais des incidences sur l'emploi, les revenus, les intérêts des consommateurs et l'environnement, ce qui ne fait qu'exacerber la sensibilité de nos sociétés à ces problèmes.

4.5. Il est dès lors absolument indispensable que le CES suive avec la plus grande attention les négociations sur la poursuite de la libéralisation, qu'il prenne connaissance du point de vue des associations et des ONG concernées et qu'il contribue à l'élaboration de la position européenne en transmettant le plus tôt possible des avis au Conseil, au Parlement et à la Commission.

4.6. C'est pourquoi le Comité propose de créer au sein de la structure d'organisation du CES une unité qui permette au Comité de faire valoir pendant la durée des négociations ses multiples connaissances et expériences.

Cette unité devrait se composer d'un noyau d'experts dans le domaine des échanges extérieurs qui, en fonction du sujet des négociations, feraient appel à des experts d'autres sections.

Cette unité aurait pour fonction d'entretenir des contacts étroits tant avec l'OMC et les services correspondants de la Commission qu'avec les associations et les ONG européennes concernées.

⁽¹⁾ Cf. article 133 du traité instituant la Communauté européenne.

⁽²⁾ Cf. article 52 du traité instituant la Communauté européenne.

4.7. Sur la base des informations supplémentaires ainsi acquises, cette unité présentera en temps utile, avant les négociations, des avis sur certains thèmes de négociation, jugés particulièrement importants du point de vue de la politique socioéconomique, en faisant appel au besoin à de précédents avis du CES.

4.8. Dans certains cas, il pourra s'avérer opportun d'organiser auparavant des consultations avec les milieux concernés.

4.9. Il est souhaitable à cet égard que l'occasion soit donnée aux membres du Comité compétents dans le domaine concerné d'assister aux phases décisives des négociations particulièrement importantes.

4.10. Le Comité propose que l'unité «OMC» étudie en particulier, sur la base du programme établi à Seattle, les thèmes suivants:

1. les organisations de la société civile dans le règlement des différends;
2. les méthodes de sanction unilatérales et les droits de compensation;
3. le commerce électronique;
4. l'OMC et l'emploi;
5. les appels d'offre;
6. le renforcement de l'OMC;
7. l'agriculture;
8. les services;
9. le commerce et le développement;
10. le commerce et l'environnement;
11. le commerce et les normes internationales du travail;
12. la concurrence;
13. les investissements;
14. la propriété intellectuelle;
15. les taux de taxation.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente
du Comité économique et social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale»

(1999/C 368/16)

Le 12 juillet 1999, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger la section «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière et a désigné en tant que rapporteur général M. Hernández Bataller.

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 85 voix pour et 2 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Dans un État de droit, la législation doit créer au moyen de règles juridiques générales un équilibre entre les droits et les obligations de tout un chacun; dans les cas où les droits reconnus par le système de droit ainsi créé sont violés par infraction à l'une de ces règles, il doit exister une procédure judiciaire permettant de satisfaire les revendications des justiciables et de restaurer dans le même temps l'équilibre d'intérêts souhaité par le législateur. C'est pourquoi l'accès à la justice est un des droits de l'homme.

1.2. En vertu de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, les objectifs de l'Union consistent notamment à:

- maintenir et développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes;
- maintenir dans son intégralité l'acquis communautaire et le développer afin d'examiner dans quelle mesure doivent être révisées les politiques et les modalités de coopération fixées dans le traité, pour assurer l'efficacité des mécanismes et des institutions communautaires.

1.3. Parmi ces mesures, le bon fonctionnement du marché intérieur (étant donné notamment l'accroissement progressif des nouvelles formes de contrat, comme par exemple le commerce électronique transfrontalier) exige d'améliorer et d'accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale aux fins de signification ou de notification.

1.4. Il est important que les justiciables puissent comprendre et faire valoir leurs droits en bénéficiant de garanties égales à celles dont ils disposent devant les tribunaux de leur pays, par le biais de procédures combinant de façon équilibrée rapidité et sécurité juridique.

1.5. La plupart des États membres sont parties à la convention de La Haye du 15 novembre 1965 relative à la signification et à la notification des actes judiciaires et extrajudiciaires en

matière civile ou commerciale, mais aussi à des instruments bilatéraux ou régionaux, qui configurent un système caractérisé par sa complexité, son hétérogénéité et son manque d'efficacité.

1.5.1. Avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les États membres ont conclu, sur la base de l'article K.3.2 du traité sur l'Union européenne, une convention relative à la signification et à la notification dans les États membres de l'Union européenne des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, établie par l'acte du Conseil de l'Union européenne du 26 mai 1997⁽¹⁾. Une telle convention n'a cependant pas été ratifiée par la majorité des États membres.

2. La proposition de la Commission

2.1. La convention du Conseil du 26 mai 1997 n'ayant pas été ratifiée, ses règles ne sont pas en vigueur. La transposition en instrument communautaire aura notamment pour effet d'assurer que la mise en œuvre se fera à une date connue, homogène, et dans un délai rapproché.

2.1.1. La proposition de directive vise à améliorer et accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale aux fins de signification ou de notification.

2.1.2. La matière couverte par la convention relève d'ores et déjà de l'article 65 du traité et la base juridique de cette proposition est l'article 61, point c du traité CE.

2.1.3. Le nouveau Titre IV ne s'applique pas au Royaume-Uni et à l'Irlande, sauf à ces pays à exercer un «opt in» dans les conditions définies par le Protocole annexé aux Traités. Cependant, ces pays ont indiqué leur intention d'être pleinement associés aux activités de la Communauté en matière de coopération judiciaire civile. Par ailleurs, le Titre IV ne s'applique pas non plus au Danemark en vertu du Protocole qui le concerne.

⁽¹⁾ JO C 261 du 27.8.1997.

2.2. Les objectifs de la proposition consistent à améliorer et à simplifier le système de signification et de notification des actes judiciaires et extrajudiciaires au sein du marché intérieur. Elle vise à développer l'objectif de l'Union européenne de mettre en œuvre un espace de liberté, de sécurité et de justice afin que les justiciables puissent faire valoir leurs droits en bénéficiant de garanties égales à celles dont ils disposent devant les tribunaux de leur pays.

2.2.1. Les objectifs de la proposition justifient suffisamment, en raison de l'incidence transfrontière de cette dernière, une intervention au niveau communautaire. En outre, conformément au principe de proportionnalité, l'instrument proposé se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cet égard.

2.2.2. La proposition s'inscrit dans le droit fil de la convention de La Haye de 1965, avec les innovations suivantes:

- elle institue des relations plus directes entre les personnes ou les autorités responsables de leur transmission et celles chargées de procéder ou de faire procéder à leur signification ou notification;
- la proposition prévoit des moyens pratiques visant à faciliter la tâche des praticiens, tels que les moyens modernes de transmission, un formulaire complet et d'usage simplifié, ainsi que des annuaires des entités requises désignées par les États;
- afin de préserver les droits des parties, elle introduit, en particulier, des règles originales en matière de traduction des actes;
- elle met en place un comité consultatif chargé d'assister la Commission dans la mise en œuvre des modalités d'application;
- la proposition remplace le système de notification des actes, dans les rapports entre les États membres et les parties.

2.2.3. Malgré le rapprochement entre la directive et la convention, les différences suivantes subsistent:

- La compétence de la Cour de justice: contrairement à l'article 17 de la convention, la directive ne nécessite pas de déterminer le rôle de la Cour.
- La mise en œuvre des modalités d'application: la directive octroie à la Commission la compétence d'exécution pour arrêter les modalités d'application du texte.
- La relation avec d'autres accords et arrangements: il est permis aux États membres, individuellement ou en coopération, d'accélérer la transmission des actes. L'exercice de cette faculté est soumis à la surveillance de la Commission; le projet de ces dispositions doit lui être communiqué.
- Les réserves: la proposition n'admet pas de réserves, mais des régimes transitoires ou spécifiques qui doivent être

communiqués à la Commission et publiés au Journal officiel des Communautés européennes.

- Les dispositions formelles: à partir de la mise en vigueur de la directive, la Commission assume le rôle de surveillance de la mise en œuvre de la directive, de proposer d'éventuels changements et d'informer les États membres et le public en général des communications et notifications prévues par la directive.

3. Observations générales

3.1. Le Comité marque son accord avec la proposition de directive de la Commission, et se déclare en faveur du développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, lequel suppose notamment l'adoption de mesures dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur, et à l'amélioration de l'administration de la justice qui s'impose.

3.1.1. Le Comité considère que ces mesures apporteront, du fait de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam un nouvel élan qui permettra aux citoyens de renforcer leur tradition démocratique.

3.1.2. Le Comité est conscient des richesses et des difficultés que peut comporter la conjonction de pays dont les cultures, les systèmes sociaux, l'organisation politique et les systèmes juridiques, bien que possédant un fondement et des principes communs, présentent des différences marquées, mais qui doivent néanmoins faire face à la demande croissante de la société civile concernant davantage d'équité, de justice et des conditions comparables en termes de sécurité et de protection judiciaire.

3.1.3. C'est pourquoi le Comité est convaincu:

- qu'il est nécessaire de renforcer la confiance réciproque entre les institutions européennes et nationales, ainsi qu'entre ces institutions et les citoyens européens;
- qu'après la création du marché intérieur, de la monnaie unique et des fondements de l'Europe sociale, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice devient l'un des objectifs primordiaux de l'Union.

3.2. Le Comité estime suffisamment justifiée l'adoption de la proposition à l'examen sous forme de directive; toutefois à l'avenir, ce type d'actes juridiques devraient prendre la forme de règlements.

3.3. Le Comité est favorable à la suppression de la période de transition et à l'établissement progressif de l'«espace de liberté, de sécurité et de justice» prévu dans le Traité d'Amsterdam, compte tenu de la non mise en œuvre, ou de la mise en œuvre non uniforme, des actes adoptés par les représentants des gouvernements des États membres dans ce domaine avant la signature de ce Traité.

4. Observations particulières

4.1.1. Les objectifs de la proposition bénéficient aux «justiciables», personnes physiques ou morales, indépendamment du fait qu'elles soient ou non citoyennes de l'Union. Le droit à un procès juste et rapide dépasse le cadre du statut de la citoyenneté et constitue un droit fondamental de la personne qui n'est en aucun cas conditionné par la nationalité. A fortiori, et considérant la proposition sous l'angle de son impact sur le fonctionnement du marché intérieur, les bénéfices qu'entraînera pour celui-ci l'entrée en vigueur de la directive, rejailliront autant sur les personnes physiques que sur les personnes morales, y compris celles ressortissant d'États tiers.

4.1.2. Le champ d'application territorial de la proposition n'est pas suffisamment justifié et pourrait être source de confusion lors de la mise en œuvre. Il faudrait tenir compte des caractères spécifiques de certains territoires mentionnés dans l'article 299 du TCE et des responsabilités assumées par certains États membres à l'égard de ces derniers. Il y a lieu de préciser à cet égard qu'indépendamment de l'exercice concret de la signification, de la transmission de la notification, la désignation des organismes compétents en la matière devra être réalisée par l'autorité nationale qui assume la responsabilité de l'État vis-à-vis de l'extérieur, avalisant par conséquent la légitimité des actes de ces organismes. Les États membres doivent mettre en place les voies légales et administratives pertinentes à cet égard.

4.2. Dans les cas de domicile inconnu, la proposition devrait comprendre expressément l'obligation, pour l'État requis, d'agir avec la plus grande diligence en vue d'obtenir, moyennant des efforts raisonnables, l'adresse du destinataire.

4.3. Le Comité estime que le bon fonctionnement du marché intérieur exige d'améliorer et d'accélérer la transmission entre les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale aux fins de signification ou de notification.

4.3.1. Le Comité rappelle l'importance de procédures de recours simples d'accès et rapides d'exécution, et invite la Commission à perfectionner ses propositions dans ce sens⁽¹⁾. L'instauration de voies de recours efficaces constitue une véritable obligation pour les États membres; de ce fait, efficacité et rapidité sont nécessaires dans les procédures judiciaires civiles, et requièrent que la transmission des actes judiciaires et extrajudiciaires entre les organismes désignés par les États membres se fasse sur la base du «principe de transmission directe» et par des moyens rapides.

4.3.2. Le CES estime que la suppression de la nécessité de légaliser les pièces, de même que la suppression des étapes intermédiaires entre l'expédition d'un acte dans l'État membre d'origine et la signification ou notification de celui-ci dans l'État requis, est favorable au développement du marché intérieur.

4.4. Étant donné que les actions civiles décidées dans les affaires pénales ou fiscales ne sont pas exclues du champ d'application de la proposition de directive, et compte tenu également de la possibilité que soient demandés des actes dont l'entité judiciaire compétente ne peut établir aisément la qualification juridique, il conviendrait d'ajouter, afin de préserver les droits des parties, une incise formulée littéralement comme suit:

«l'entité requise qualifiera avec le plus de souplesse possible les actes dont la nature juridique ne peut être clairement rattachée au domaine civil ou au domaine commercial, mais qui présentent néanmoins des liens avec ceux-ci.»

4.5. La rapidité de la transmission justifie l'utilisation de tout moyen approprié, tout en respectant certaines conditions quant à la lisibilité et à la fidélité du document reçu. Il y aurait lieu d'établir clairement la responsabilité de l'État s'il ne procède pas aux diligences nécessaires «dans un délai raisonnable».

4.5.1. Le CES tient à signaler qu'il est favorable à ce que la proposition tienne compte des innovations techniques et des moyens nouvellement admis par les entités requises et les entités d'origine, le courrier électronique ou Internet, par exemple, sans préjudice de l'équilibre à maintenir entre la rapidité et la sécurité juridique. A cet effet, le paragraphe 4 de l'article 5 ne semble envisager que la possibilité de transmettre les actes par voie postale, ce qui devrait être modifié.

4.6. Le maintien du principe de la gratuité des services offerts par l'administration relatifs aux frais de signification et de notification des actes judiciaires implique un renforcement du principe d'égalité des armes devant les tribunaux, puisqu'il favorise l'accès à la justice et constitue une condition de l'efficacité du système de droit. Le Comité considère qu'il faut garantir, à tous les stades des procédures judiciaires, la prestation d'une assistance judiciaire gratuite, en cas de ressources financières insuffisantes.

4.6.1. Pour les cas où les frais sont à la charge du requérant, le Comité répète⁽²⁾ que leur montant doit rester accessible et être fixé d'après les coûts effectivement engendrés.

4.7. Le «manuel» qui doit être établi et mis à jour par la Commission devra être mis à la disposition de tous les opérateurs économiques et des justiciables en général, par exemple sur l'Internet, afin que soient diffusées les obligations imposées par les entités d'origine et les entités requises.

4.8. Le paragraphe 1 de l'article 15 utilise le concept de «personne intéressée» à un processus judiciaire, concept juridiquement indéterminé, et qui l'est d'autant plus si l'on considère que ce paragraphe donne un droit alternatif au justiciable, à savoir celui de contourner la signification par les instances officielles au nom d'une rapidité supposée plus grande dans l'obtention de l'acte.

⁽¹⁾ JO C 407 du 28.12.1998, p. 50.

⁽²⁾ Cf. avis du CES sur le Livre vert sur «L'accès à l'information émanant du secteur public», JO C 169 du 16.6.1999, p. 30.

4.8.1. C'est pourquoi il est jugé plus adéquat que la notion de «personne intéressée» recouvre la personne considérée partie à une procédure judiciaire selon la règle procédurale de l'État membre requérant, ou toute personne qui, bien que n'étant pas intéressée directement à une procédure administrative ou judiciaire, a en vertu de la loi applicable à cette procédure qualité pour agir, y compris pour formuler une opposition.

4.9. Le paragraphe 2 de l'article 15 et le paragraphe 2 de l'article 19 contiennent une déclaration singulière, dont la valeur en droit communautaire est pratiquement nulle. Le Comité estime qu'il faudra supprimer ce paragraphe dans la logique de l'uniformisation recherchée par la proposition de directive, au nom de la sécurité juridique des justiciables et des opérateurs juridiques concernés eux-mêmes.

4.10. Le paragraphe 1 de l'article 20 est de toute évidence en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de justice lorsqu'il affirme sa prévalence, dans son domaine concret d'application, sur les dispositions des conventions signées par les États membres. Le Comité estime qu'il conviendrait d'en rectifier la rédaction, de façon à garantir la primauté de la directive sur les conventions en vigueur dans les relations entre

les États membres, dans le respect cependant des accords en vigueur entre ces derniers et des États tiers⁽¹⁾.

4.11. Le Comité souhaite l'établissement d'un système judiciaire coordonné et cohérent dans toute l'Union, et il demande donc à la Commission, au Conseil et au Parlement européen:

- de tirer le meilleur parti des nouvelles compétences qu'offre l'article 65 du TCE pour élaborer un ensemble de règles de droit civil propres et pour favoriser la compatibilité des procédures civiles;
- de prévoir des manières adéquates de garantir la participation des acteurs institutionnels au niveau européen et national, ainsi que des représentants de la société civile dans la définition et l'application des mesures à adopter;
- de garantir la meilleure information et la meilleure sensibilisation possibles des citoyens européens et l'établissement de services de conseil et d'aide juridique dans toutes les institutions de l'Union, notamment au niveau local et régional.

⁽¹⁾ C'est en effet la limite extrême de l'application de ce principe «présumé» de la primauté de la directive, étant donné que l'article 307 du TCE s'inspire de la règle énoncée à l'article 30, 4b) de la convention de Vienne de 1969 — modifiée en 1986; de même, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans ses arrêts du 2 août 1993, *Levy*, aff. C-158, Rec. I-4287 (motifs de l'arrêt 10 et sqq., p. 4304 et sqq.), confirmée par l'arrêt du 28 mars 1995, *Evans Medical*, aff. C-324/93, Rec. I-563 (motifs de l'arrêt 25 et sqq., p. 605 et sqq.).

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Les services d'intérêt général»

(1999/C 368/17)

Le 29 avril 1999, conformément au paragraphe 3 de l'article 23 de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un avis sur «Les services d'intérêt général».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 octobre 1999 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre), le Comité a adopté par 78 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Il s'avère clair que le concept de service d'intérêt général est compris de diverses manières dans l'Union européenne et que les conceptions germanique, nordique, latine et anglo-saxonne ne sont pas identiques. Dans quelques États de l'Union, l'idée de service public elle-même n'existe pas. En tout état de cause, il existe aussi beaucoup de notions semblables et de réalités également voisines. (Il y a ainsi, les «beheer van diensten» aux Pays-Bas; «gestioni di pubblica utilità» en Italie; «public utility» au Royaume-Uni, «Daseinsvorsorge» en Allemagne, et le «service public» en France).

1.2. On distingue les «services d'intérêt général», qui couvrent tant les activités marchandes que non marchandes ou «extra commercium», et les «services d'intérêt économique général» qui concernent seulement les activités marchandes, c'est-à-dire celles qui s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer sur un marché et qui caractérisent l'activité d'une entreprise. Cette dernière catégorie de services est soumise aux règles de concurrence, et peut se voir appliquer l'article 86 du Traité⁽¹⁾. C'est le cas des services en réseau dans le domaine des transports, de l'énergie et des communications.

1.3. Les services d'intérêt général se caractérisent essentiellement par l'objet de leur activité. Celle-ci doit satisfaire un besoin «général»⁽²⁾ et «fondamental» de la collectivité, c'est-à-dire un groupe de personnes entre lesquelles il existe une relation d'égalité et de solidarité. Pour ce qui est de l'appréciation des besoins de la collectivité, une grande liberté est accordée aux États membres qui définissent eux-mêmes les objectifs de la politique nationale. Ainsi, la jurisprudence de la CJCE a reconnu que la sécurité, la défense, la protection et/ou la cohésion sociale de la collectivité, entre autres, étaient des besoins de ce type.

1.4. Les services d'intérêt général doivent répondre à des besoins comme l'enseignement, la santé, les communications, l'information, la fourniture d'eau potable, les transports, qui revêtent une importance essentielle pour la protection des libertés fondamentales des personnes et qui améliorent la vie de la société. Il s'agit d'activités économiques et sociales qui ne sont généralement pas laissées aux seules forces du marché, et il existe un certain degré d'intervention des pouvoirs publics en matière de règlement et de contrôle.

1.4.1. Les «défaillances du marché» sont l'un des principaux motifs justifiant l'existence d'entreprises publiques ou la prise de dispositions régulatrices par l'État. Du fait de ces défaillances, qui résultent en partie d'un manque d'efficacité des mécanismes du marché dans l'allocation des services et des biens, bon nombre de personnes disposant de revenus très faibles dépendent de ces services pour pouvoir consommer les produits qui ne leur sont pas accessibles à travers les circuits commerciaux. Un des postulats de base du modèle social européen est précisément que la cohésion sociale est menacée à moyen terme ou à plus longue échéance chaque fois que les besoins d'une fraction plus ou moins importante de la population ne sont pas convenablement couverts.

1.4.2. Le présent avis s'organise comme suit: après un bref rappel de la communication de la Commission relative aux services d'intérêt général en Europe, le Comité passe en revue la réglementation actuelle qui s'applique à divers types de services de cette nature, avant d'aborder la situation telle qu'elle se présente après le Traité d'Amsterdam. Dans un passage qui occupe une place centrale dans l'avis, le Comité indique quels sont, selon lui, les principes qui devraient régir les services d'intérêt général et évoque aussi certains aspects généraux et particuliers des services en question.

2. La communication de la Commission du 11 septembre 1996 sur les services d'intérêt général en Europe⁽³⁾

2.1. La Commission clarifie la terminologie existante dans ce domaine, et définit ainsi les termes:

— services d'intérêt général: activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public;

(1) Arrêts de la CJCE du 15 février 1993, Poucet et Pistre (C-159 et 160/91), Rec. p. I-637; du 27 octobre 1993, Lagauche e.a. (C-46/90 et 93/91, Rec. p. I-5267); du 19 janvier 1994, SAT — Fluggesellschaft (C-364/92, Rec. p. I-143); du 18 mars 1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, Rec. p. I-1547).

(2) Conclusions de l'Avocat général Tesouro du 9 février 1993 dans l'affaire Corbeau, Arrêt du 19 mai 1993, C-320/91, Rec. p. I-2533, point 19.

(3) JO C 281 du 26.9.1996, p. 3.

- services d'intérêt économique général: activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public;
- service public: cette expression a un double sens; tantôt elle désigne l'organisme de production du service, tantôt elle vise la mission d'intérêt général confiée à celui-ci, qui peut se voir imposer des obligations de service public spécifiques dans le but de favoriser ou de permettre l'accomplissement de la mission d'intérêt général;
- service universel⁽¹⁾: désigne un ensemble d'exigences d'intérêt général auxquelles devraient se soumettre, dans toute la Communauté, certaines activités; les obligations qui en découlent visent à assurer l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable.

2.2. Selon la communication, les services d'intérêt général contribuent à la compétitivité européenne et à la solidarité sociale, ainsi qu'à la qualité de vie des citoyens, et sont même perçus par bon nombre de ces derniers comme de véritables droits sociaux.

2.3. Il est souligné que la Communauté a pour objectif de soutenir la compétitivité de l'économie européenne dans un monde de plus en plus concurrentiel et d'assurer au consommateur de meilleurs choix, qualité et prix. Simultanément, par ses politiques, elle contribue à renforcer la cohésion économique et sociale entre États membres, et à réduire certaines inégalités.

3. La réglementation en vigueur dans les secteurs des transports, de l'énergie, des infrastructures et de la société de l'information

3.1. Dans le cadre des transports par chemin de fer, par route et par voies navigables, le règlement (CEE) n° 1191/1969 du Conseil du 26 juin considère que les autorités des États membres, en vue de garantir la prestation de services de transport suffisants, eu égard, en particulier, à des facteurs sociaux, environnementaux et relevant de l'aménagement du territoire, ou dans le but d'offrir des conditions tarifaires spéciales en faveur de certaines catégories de voyageurs, pourront conclure des contrats de service public avec une entreprise de transport, afin de garantir les fréquences minimales, la capacité, les itinéraires, les tarifs, les horaires et la continuité du service.

Il existe également d'autres questions d'ordre pratique justifiant l'existence et le maintien des contrats de service public. Par exemple, une offre efficace et axée sur les besoins des usagers dans le domaine du transport public par autobus et autocar

peut résoudre les problèmes de congestion que connaissent certaines routes de l'Union européenne du fait de l'accroissement du nombre de voitures en circulation.

3.1.1. Dans les avis du Comité sur les transports⁽²⁾, il est souligné que, conformément au principe de subsidiarité, les autorités locales compétentes doivent pouvoir continuer à prendre des décisions en fonction des besoins locaux, en ce qui concerne la forme d'organisation ou les exigences qualitatives et quantitatives.

3.1.2. L'application du principe de subsidiarité suppose le maintien de l'acquis communautaire et de l'équilibre institutionnel, car elle ne doit pas affecter les principes établis par la Cour de justice en ce qui concerne la relation entre le Droit communautaire et le Droit national. En tout cas, les mesures adoptées doivent être cohérentes avec la réalisation de l'objectif poursuivi ainsi qu'avec la nécessité d'une mise en œuvre efficace, en laissant aux autorités nationales ou locales le soin de choisir la forme et les moyens utilisés, étant donné que c'est à ces dernières que doit revenir la responsabilité du développement de la planification stratégique des services d'intérêt général.

3.1.3. Dans les transports aériens, le règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 régit l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires et les obligations de service public imposées aux services aériens réguliers, en ce qui concerne la fréquence minimale, les horaires, les types d'avions utilisés et la capacité offerte⁽³⁾.

3.1.4. Dans le transport maritime, l'article 4 du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) permet à un État membre de conclure des contrats de service public ou d'imposer des obligations de service public limitées à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire⁽⁴⁾.

3.1.5. La sécurité est un aspect important de la politique des transports communautaire. La transparence, la qualité et la protection des travailleurs sont étroitement liées à l'intérêt public, qui est de trouver un équilibre entre les zones rurales et urbaines, ce qui nécessite l'utilisation des ressources publiques.

Dans le domaine des services d'intérêt général, toute limitation imposée par la concurrence doit être nécessaire et proportionnelle aux objectifs poursuivis. Les autorités publiques doivent mesurer la restriction de la concurrence nécessaire pour pouvoir permettre aux entreprises d'offrir des services publics, en tenant compte des conditions économiques dans lesquelles les entreprises fonctionnent, des coûts qu'elles doivent supporter, ainsi que de la législation en vigueur que ces entreprises doivent respecter.

⁽¹⁾ Le Service universel, pour le secteur des télécommunications, a été défini par l'article 2(1)(g) de la directive 97/33 comme «un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable».

⁽²⁾ JO C 138 du 18.5.1999, p. 7.

⁽³⁾ JO L 240 du 24.8.1992, p. 8.

⁽⁴⁾ JO L 364 du 12.12.1992, p. 7.

3.2. Sur les marchés de l'énergie, libéralisés par la directive 96/92/CE sur l'électricité et la directive 98/30/CE sur le gaz, il est prévu une ouverture des marchés, une réglementation de l'accès au réseau, la dissociation comptable, le calcul des tarifs, l'obligation de fourniture et la possibilité d'imposer des obligations de service public.

3.2.1. La directive sur l'électricité prévoit un mécanisme qui permet aux États membres de tenir compte de considérations d'ordre public sans limiter, dans des circonstances normales, le processus de libéralisation. Les États membres peuvent déterminer cinq catégories d'obligations de service public: protection de l'environnement, sécurité, régularité, qualité de l'approvisionnement et politique des prix, et adopter les mesures nécessaires en la matière.

3.2.2. La directive sur le gaz prévoit que les États membres peuvent imposer aux entreprises de gaz naturel, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui doivent relever de cinq domaines: la sécurité, la régularité, la qualité, le prix des fournitures et la protection de l'environnement.

3.3. Dans le domaine des télécommunications, il existe, d'une part, l'obligation de prêter un service universel, imposée par la directive 97/33/CE du 30 juin 1997⁽¹⁾ et, d'autre part, une directive sur les licences⁽²⁾, adoptée en 1997, ainsi que la directive 98/10/CE sur la téléphonie locale, qui prévoit la possibilité d'imposer des obligations de service public aux opérateurs pour la mise en œuvre d'une série déterminée d'«exigences essentielles»⁽³⁾.

3.4. Des normes communes ont également été introduites pour le développement du secteur postal et l'amélioration de la qualité du service ainsi que l'ouverture progressive et contrôlée des marchés à la concurrence. La garantie, à long terme, du service postal universel constitue le fondement du dispositif proposé. Le service universel correspond à une offre de qualité sur l'ensemble du territoire, à une fréquence minimale et à des prix accessibles à tous. Il comprend la collecte, le transport, le tri et la distribution du courrier ainsi que des publications, des catalogues et des paquets, dans des limites de poids et de prix définies.

3.5. L'octroi de droits exclusifs ou spéciaux aux entreprises devra se faire par le biais de procédures d'appel d'offres, basées sur des critères objectifs, non discriminatoires et transparents et leur adjudication devra être, dans la majorité des cas, de caractère temporaire.

(1) JO L 199 du 26.7.1997, p. 32.

(2) JO L 117 du 7.5.1997, p. 15.

(3) Exigences essentielles: raisons d'intérêt général et de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions relatives à la fourniture de services.

4. La situation à partir du Traité d'Amsterdam

4.1. La Communauté a pour mission de promouvoir sur l'ensemble du territoire communautaire un développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable et non inflationniste respectueuse de l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la compétitivité, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.

4.1.1. Les moyens d'atteindre ce qui précède sont l'établissement d'un marché commun et d'une Union économique et monétaire et la mise en œuvre des politiques et des actions communes visées dans le Traité, parmi lesquelles un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur.

4.2. Le premier paragraphe de l'article 86 du TCE (ex-article 90) établit que les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs⁽⁴⁾.

4.2.1. Le paragraphe 2 établit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en fait ou en droit de la mission particulière qui leur a été impartie et n'affecte pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. En outre, le paragraphe 3 établit que la Commission veille à l'application des dispositions de cet article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou les décisions appropriées aux États membres.

(4) Il faut comprendre par:

- Droits exclusifs: les droits garantis par un État membre qui réservent la prestation de certains services à une entreprise au moyen de dispositions légales, réglementaires ou administratives, lui réservant le droit de rendre un service ou d'effectuer une activité dans un secteur géographique donné;
- droits spéciaux: les droits accordés par un État membre à un nombre limité d'entreprises au moyen de dispositions légales, réglementaires ou administratives qui, dans un secteur géographique donné:
 - limitent discrétionnairement à deux ou plus le nombre des entreprises autorisées à rendre un service ou à effectuer une activité, sans se baser sur des critères objectifs, proportionnels et non discriminatoires, ou,
 - désignent (sans se baser sur de tels critères) plusieurs entreprises concurrentes comme seules autorisées à rendre un service ou à effectuer une activité, ou,
 - confèrent à cette entreprise ou à ces entreprises (sans se baser sur ces critères) des avantages légaux ou réglementaires qui affectent substantiellement la capacité d'autres entreprises à rendre le même service ou effectuer la même activité dans le même secteur géographique dans des conditions pratiquement équivalentes. n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du TCE, notamment à celles prévues aux articles 12 (discrimination) et 81 à 89 (pratiques restreignant la concurrence et aides d'État). D'autres dispositions du Traité sont généralement invoquées en relation avec l'article 86, comme l'article 28 (libre circulation des marchandises), l'article 49 (libre prestation des services) et l'article 43 (liberté d'établissement).

4.3. L'article 16 du TCE — introduit par le Traité d'Amsterdam — fait référence de manière spécifique aux services d'intérêt économique général. L'article souligne l'importance de ces derniers en considérant qu'ils constituent une «valeur commune» de l'Union, et en leur reconnaissant un rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale, ce qui peut être considéré comme un effort pour trouver un équilibre entre les règles de concurrence et la nécessité d'assurer les services publics, tout en respectant les dispositions de l'article 86.

4.4. En outre, il a été introduit un Protocole sur le système de radiodiffusion publique qui souligne la nature spécifique du système par rapport aux besoins sociaux et culturels. Concrètement, il permet aux États membres de financer des chaînes de télévision dans la mesure où ce financement leur est accordé «aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun». Le Protocole s'efforce de trouver un équilibre entre l'application des règles de concurrence et la nécessité d'assurer le service public dans l'industrie télévisuelle.

4.5. Une déclaration relative aux établissements publics de crédit en Allemagne a également été introduite, qui reconnaît que les règles de concurrence en vigueur dans la Communauté permettent de prendre en compte les services d'intérêt économique général assurés par ces établissements en Allemagne, ainsi que les avantages qui leur sont accordés en compensation des coûts inhérents à la prestation de ces services.

4.6. Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999⁽¹⁾ estime qu'à ce stade du développement de l'Union européenne il conviendrait de réunir, de manière à leur donner une plus grande visibilité, les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une charte qui inclurait «les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. La charte doit en outre contenir les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union. Dans l'élaboration de la charte, il faudra par ailleurs prendre en considération des droits économiques et sociaux».

5. Principes indicatifs qui devraient régir les services d'intérêt économique général

5.1. À partir des différentes publications et communications relatives à des résolutions du Conseil, de la Commission et du Parlement européen et d'autres sources, ainsi que de ses propres publications, le Comité a dressé à titre indicatif une liste des principes que les services généraux d'intérêt devraient respecter.

5.2. Le Comité considère que cette liste de principes sera très utile pour la fourniture de ces services et soumet cette liste indicative pour qu'elle fasse l'objet d'un débat public.

5.3. En tant que droits des citoyens, les services d'intérêt économique général devraient fonctionner en accord avec les principes indicatifs suivants:

5.3.1. Égalité: Tous les citoyens sont égaux concernant l'accès aux services d'intérêt général. Le terme égalité doit être compris comme une interdiction de toute discrimination injustifiable, fondée sur le statut social ou personnel en matière de prestation de services, et non comme une obligation d'uniformité.

5.3.2. Universalité: Parmi les services fournis, les services de base doivent être fournis universellement.

5.3.3. Fiabilité: La prestation de services d'intérêt général sera continue, régulière et ininterrompue. D'éventuelles irrégularités de fonctionnement ou suspensions des services seront limitées aux cas spécifiquement prévus dans le règlement qui régit le secteur.

5.3.4. Participation: Les usagers ont un rôle actif à jouer dans le développement des services d'intérêt général, afin de protéger les droits des citoyens à la prestation correcte des services et de favoriser la coopération des prestataires.

5.3.5. Transparence: Les prestataires de services veilleront à ce que les usagers reçoivent une information complète sur la prestation de services, et notamment sur les obligations de service public et sur les tarifs.

5.3.5.1. À cet effet, les prestataires devront informer les usagers des conditions financières et techniques de la prestation des services, ainsi que de tout changement affectant la prestation des services, et publier les textes définissant les réglementations du service.

5.3.6. Simplification des procédures: Les prestataires réduiront, dans la mesure du possible, la complexité des procédures à suivre par les usagers et fourniront les explications appropriées.

5.3.6.1. En outre, ils utiliseront, dans la mesure du possible, des formulaires uniformes, en s'efforçant de simplifier et de communiquer les systèmes d'abonnement aux services et de paiement de ces derniers.

5.3.6.2. En tout état de cause, les prestataires instaureront des procédures internes de résolution des réclamations introduites par les usagers. Ces procédures seront accessibles, faciles à comprendre et à appliquer, et devront garantir en définitive que les prestataires tiennent compte des réclamations des usagers ou des organisations de consommateurs et qu'ils accordent un droit de réclamation auprès des autorités réglementaires et l'accès à la justice en général⁽²⁾.

⁽²⁾ Ces procédures devront reposer sur les principes établis dans la recommandation de la Commission concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (COM(1998) 198 final du 30 mars 1998) et, dans la mesure du possible, l'utilisation du «formulaire européen de réclamation pour le consommateur» sera encouragée.

⁽¹⁾ Conclusions: paragraphes 44 et 45 et Annexe IV.

5.3.7. Rentabilité et efficacité: Les services d'intérêt économique général seront fournis de manière efficace et rentable. Les prestataires adopteront les mesures nécessaires pour la réalisation de ces objectifs.

5.3.8. Qualité des services: Les prestataires définiront les facteurs déterminants de la qualité des services et, sur cette base, publieront les normes qualitatives et quantitatives qu'ils s'engagent à respecter.

5.3.8.1. Le maintien de ces normes ne sera sujet à aucune condition. Toute dérogation à ces normes ne sera autorisée que si elle présente un avantage pour les usagers et sera soumise au contrôle de ces derniers dans le cadre de réunions périodiques.

5.3.9. Prestation d'un service adéquat: Les services d'intérêt économique général s'adapteront à l'évolution des besoins collectifs et aux résultats des progrès techniques et économiques.

5.3.10. Évaluation des résultats: Les conditions de prestation des services publics seront périodiquement évaluées par les prestataires. À cet effet, entre autres informations, ces derniers rassembleront des informations sur la satisfaction des usagers.

5.3.11. Coopération entre prestataires: Même si le service est fourni dans un cadre concurrentiel, les prestataires s'efforceront de coopérer en vue de respecter ces principes.

5.3.12. Accessibilité financière: Les conditions d'accès à ces services doivent être réalisées à un coût accessible aux citoyens. Le principe directeur devrait être le concept de «coût raisonnable».

5.3.13. Protection de l'environnement: La définition et le fonctionnement des services d'intérêt économique général devront prendre en compte les exigences liées à la protection de l'environnement comme éléments déterminants de la cohésion sociale et territoriale.

6. Observations générales

6.1. Le Comité considère que l'interrelation entre le droit de la concurrence et les services d'intérêt général, pour les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications, doit être équilibrée, notamment en ce qui concerne l'article 86 — ex-article 90 — qui est rédigé de manière «négative», dans le sens où il permet de ne pas appliquer les règles du Traité lorsque leur application rend impossible la prestation des services d'intérêt économique général qui ont été confiés à ces secteurs.

6.2. Néanmoins, le nouvel article 16 impose une obligation «positive» à la Communauté et aux États membres, dans les compétences respectives de chacun, de garantir le fonctionnement de ces services sur la base des principes et conditions

leur permettant d'accomplir la mission qui leur a été confiée. À cet égard, le Comité considère qu'il doit exister un équilibre entre la rentabilité des opérateurs du marché et les obligations d'ordre social et liées à la main-d'œuvre, à l'économie de marché, à la sécurité, à l'environnement et aux orientations essentielles en vue d'un développement durable.

6.2.1. Par ailleurs, dans le secteur du transport routier par exemple, les opérateurs doivent, lorsqu'ils fournissent un service d'intérêt général, s'être assurés de certains aspects auprès des autorités: notamment la description de l'objectif du service, la compensation financière, les mesures d'encouragement, la description de l'exclusivité, la durée et l'extension géographique et les installations mises à disposition par les différentes parties.

6.3. Le Comité considère que les services d'intérêt économique général font effectivement partie des valeurs communes de l'Union. Ils favorisent une politique d'intégration européenne équilibrée en offrant un meilleur cadre politique et juridique aux citoyens et aux entreprises.

6.4. Il estime également que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union est important. À l'avenir, ils devront notamment être pris en compte dans la gestion et l'aménagement du territoire; en outre, les «réseaux» devraient non seulement répondre à des considérations économiques, mais également tenir compte d'autres considérations sociales.

6.5. Le Comité souhaite que ces services soient définis et prestés conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

6.6. En ce qui concerne le système de radiodiffusion publique, le Comité considère:

6.6.1. qu'il faudra prendre en compte les aspects culturels dans la définition du service public de radiodiffusion;

6.6.2. que la mission de service public dans le secteur de la radiodiffusion comporte des exigences concrètes en termes de programmation, ainsi que d'autres obligations que les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, ne devraient pas assumer seuls;

6.6.3. que le rôle du service public de radiodiffusion est lié à la promotion des besoins démocratiques, sociaux, culturels de chaque société, et des groupes minoritaires ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme des médias, d'assurer une offre de contenus de qualité, de préserver la diversité linguistique et culturelle ainsi que la protection des mineurs;

6.6.4. que le financement de la radiodiffusion de service public doit s'en tenir aux critères de proportionnalité et de transparence et que ce financement ne doit pas affecter les conditions du marché ni la libre concurrence dans la Communauté de façon contraire à l'intérêt général;

6.6.5. que lorsqu'un opérateur s'adonne également à des activités purement commerciales, c'est-à-dire qui dépassent sa mission de service public, il devra tenir une comptabilité séparée afin d'éviter que les fonds publics ne soient détournés vers des activités commerciales.

6.7. Société de l'information

6.7.1. Tous les aspects de la «société de l'information» peuvent modifier en profondeur la relation entre les entreprises et les consommateurs, ainsi que la nature même de la consommation.

6.7.2. Le Comité est d'avis que les services d'intérêt économique général doivent jouer un rôle déterminant dans la société de l'information et considère que leur implantation ne doit pas générer davantage d'exclusions sociales. À cet effet, le concept de service universel et son adaptabilité aux innovations technologiques doivent revêtir une fonction primordiale.

6.7.3. Le Comité considère que la société de l'information⁽¹⁾:

- constitue un instrument d'équilibre régional;
- doit favoriser le développement d'un réseau de centres des technologies de l'information;
- permet une meilleure intégration des citoyens potentiellement exclus (handicapés, habitants des régions isolées ou périphériques) dans l'ensemble de la société européenne;
- implique que l'Union européenne doit se doter d'une identité culturelle qui, tout en respectant la richesse des particularités nationales et régionales, puisse apporter une base philosophique et idéologique à la société de l'information;
- favorise la réduction, au moyen des possibilités offertes par les conditions régissant le système de concession et en respectant l'équilibre tarifaire, des tarifs d'accès à et d'utilisation de l'Internet, tout en garantissant la sécurité et la vie privée des citoyens qui en font usage.

6.8. Réseaux de transports et énergie

6.8.1. S'il ne fait aucun doute que le service universel dans les secteurs des transports et de l'énergie ne doit pas nécessairement avoir la même ampleur que dans d'autres services d'intérêt général de l'économie, le Comité considère que, dans le cadre de la libéralisation mise en place jusqu'à présent, il n'a pas été tenu compte de façon adéquate des éléments déterminants de la cohésion économique, sociale et territoriale, les critères qui ont primé relevant de l'efficacité économique.

6.8.2. Le Comité considère qu'en ce qui concerne les mesures à prendre dans le futur, il conviendra de tenir compte

non seulement des critères économiques, mais également de critères basés sur la nécessité de maintenir l'emploi, la qualité du service et le niveau de satisfaction des usagers, puisque l'objectif ultime doit consister à atteindre et accroître le bien-être social. Ainsi, par exemple, il y a lieu de prendre en considération la production d'énergie respectueuse de l'environnement par les centrales combinées, afin d'éviter ce qui arrive en Allemagne où ce type d'énergie souffre de son manque de compétitivité par rapport à de l'énergie obtenue dans des conditions moins sûres.

7. Conclusions

7.1. Les services d'intérêt économique général joueront un rôle déterminant dans la promotion de la cohésion économique et sociale et dans la solidarité territoriale, car ils constituent des «valeurs communes» que l'Union européenne se doit de préserver et de promouvoir.

7.2. Le Comité considère que la promotion de la cohésion économique et sociale dans la prestation des services d'intérêt économique général suppose en tout cas l'accessibilité des citoyens à l'ensemble des services ou prestations, quels que soient leur condition sociale ou leur lieu de résidence, car ces services ont pour objectif d'atteindre et de préserver la cohésion sociale et territoriale.

7.3. En ce qui concerne les usagers des services, l'objectif doit consister à garantir un équilibre adéquat entre la libéralisation, qui requiert l'amélioration de la concurrence, et les mesures pertinentes qui reposent sur les principes indicatifs déjà énoncés (accessibilité, qualité du service, transparence de l'information, etc.).

7.4. En tout état de cause, il convient de s'assurer que les intérêts économiques et légaux des consommateurs qui, au travers de leurs organisations, font partie de la «société civile organisée», soient pris en compte de façon plus cohérente et constante dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne.

Il y a lieu de tenir compte également de la situation des opérateurs engagés dans la prestation de services d'intérêt général, à savoir des conditions économiques dans lesquelles les entreprises fonctionnent, des coûts qu'elles doivent supporter, ainsi que de la législation en vigueur que ces entreprises doivent respecter.

7.4.1. Le Comité considère que, dans un système concurrentiel, tous les participants devraient contribuer proportionnellement au coût du service universel.

7.5. Le Comité considère que le droit des citoyens à l'égalité d'accès à la prestation des services d'intérêt économique général constitue un droit de tous les citoyens, qui a pour but d'accroître le bien-être général. En tout état de cause, pour maintenir le modèle social européen, il doit exister un équilibre entre les services d'intérêt général et les règles du marché intérieur, notamment la libre concurrence.

(1) «Déclaration d'Oulu» du 7 septembre 1999.

7.6. C'est pourquoi le Comité invite le Conseil, le Parlement européen et la Commission à inclure le droit des citoyens à l'égalité d'accès à la prestation de ces services dans la Charte des droits fondamentaux que le Conseil européen de Cologne a décidé d'établir.

7.7. Le Comité exhorte par ailleurs le Conseil, le Parlement européen et la Commission à veiller, dans la mesure du possible, à la continuité de ces services après la conclusion du cycle de négociations de l'OMC du prochain millénaire.

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — Vers un Marché unique pour les retraites complémentaires — Résultats de la consultation relative au Livre vert sur les retraites complémentaires dans le Marché unique»

(1999/C 368/18)

Le 18 mai 1999, la Commission, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 1999 (rapporteur: M. Byrne).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre), le Comité a adopté le présent avis par 89 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les prestations de retraite sont une composante essentielle des systèmes de protection sociale des États membres. Les dépenses réalisées au titre des régimes de retraite publics y représentent près de la moitié du total des dépenses consacrées à la protection sociale. À l'heure actuelle, elles représentent ainsi de 9 à 15 % de leurs PIB respectifs et cette proportion risque d'augmenter fortement en raison de facteurs démographiques.

1.2. Les systèmes de retraite reposent sur trois piliers:

- le premier pilier regroupe les régimes relevant de la sécurité sociale;
- le deuxième, les régimes professionnels;
- le troisième, les plans de retraite souscrits au niveau individuel.

Les deuxième et troisième piliers constituent ce que l'on appelle généralement les régimes complémentaires.

1.2.1. S'il appartient entièrement aux États membres de décider de l'importance à accorder à chaque pilier, la Commission souhaite garantir l'élimination, conformément aux exigen-

ces du marché unique, de tous les obstacles qui freinent le développement des régimes complémentaires.

1.3. Actuellement, la valeur des actifs des régimes des deuxième et troisième piliers s'élève respectivement à 23 % et 35 % du PIB annuel de l'UE.

1.4. La communication de la Commission fait suite à la consultation relative au Livre vert sur les retraites complémentaires dans le Marché unique⁽¹⁾, publié en juin 1997 et sur lequel le Comité a rendu un avis en date du 10 décembre 1997⁽²⁾.

2. La communication de la Commission

2.1. La Commission rappelle brièvement les points saillants du Livre vert, en insistant notamment sur les pressions démographiques qui laissent supposer que le rapport actuel de 4 travailleurs pour un retraité passera à deux pour un en 2040 dans l'ensemble de l'UE⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(97) 283 du 10 juin 1997.

⁽²⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 114.

⁽³⁾ Le Comité prépare actuellement un avis sur le thème «Situation et perspectives démographiques de l'Union européenne».

2.2. La communication se concentre sur les régimes complémentaires, c'est-à-dire les deuxième et troisième piliers, en corrélation avec trois domaines spécifiques pour lesquels un large consensus s'est dégagé lors du processus de consultation:

2.2.1. Chapitre 2: règles prudentielles pour les fonds de retraite — Ces fonds sont les seules grandes institutions financières à ne pas être couvertes par la législation communautaire leur garantissant l'application des libertés du marché unique. Cette situation s'explique entre autres par le fait que ces régimes se sont développés dans le cadre des législations nationales; en tout état de cause, une initiative de l'UE apparaît particulièrement indiquée et nécessaire dans le contexte du parachèvement du marché unique. Toute proposition en la matière devrait viser à assurer la meilleure protection possible des droits des affiliés; à cette fin, il s'impose d'instaurer dans ce domaine un cadre prudentiel approprié comparable à celui mis en place dans le secteur des banques et des assurances. Elle devrait également permettre la reconnaissance mutuelle des systèmes de contrôle existants (condition sine qua non pour l'affiliation transfrontalière) et éviter l'adoption de règles d'investissement trop contraignantes et incompatibles avec l'utilisation de l'euro.

2.2.2. Chapitre 3: élimination des obstacles à la libre circulation des travailleurs dans l'Union — Les régimes de retraite relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs migrants sont couverts par la législation de l'UE, alors que les régimes complémentaires ne le sont que de manière très limitée. La Commission prévoit dès lors des consultations sur un système d'acquisition de droits favorable à la libre circulation, sur la convergence des législations nationales en matière de transfert de droits et sur les conditions à remplir lorsque les fonds de retraite doivent gérer des plans dans différents États membres. La communication propose la mise en place d'un «forum des pensions» afin de dégager un consensus sur ces questions.

2.2.3. Chapitre 4: coordination des systèmes fiscaux des États membres — La communication propose de supprimer la discrimination fiscale à l'encontre de produits proposés par des fonds de retraite et des compagnies d'assurance établis dans un État membre différent de celui de l'affilié ou du client potentiel. Elle propose une première étape sous la forme d'une réglementation relative au traitement fiscal des contributions transfrontalières versées par les travailleurs migrants à des régimes de retraite professionnels.

3. Observations générales

3.1. Même si la communication de la Commission ne porte que sur les pensions complémentaires, le Comité pense qu'il importe de rappeler les observations qu'il a émises précédemment à propos des pensions publiques (premier pilier)⁽¹⁾.

3.1.1. Le Livre vert a fait remarquer que les pensions servies par l'État comptaient pour 88 % de l'ensemble des prestations de retraite versées dans l'UE et allaient continuer à y tenir une place prépondérante.

3.1.2. Le Comité a déjà recommandé aux États membres de tenter d'améliorer la pérennité de ces systèmes, étant donné l'importance des régimes du premier pilier.

3.1.3. Le Comité a souligné que le désengagement d'un système de retraites par répartition, si graduel fut-il, entraînera une augmentation du volume de ressources affectées aux pensions et qu'il faut par conséquent veiller à ce que la mise en œuvre de toute initiative ressortissant aux deuxième et troisième piliers puisse s'effectuer sans remettre en cause les droits à pension acquis dans le cadre des engagements au titre du premier pilier.

3.2. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission de présenter la communication à l'examen, portant sur trois grandes questions liées aux retraites complémentaires et sur lesquelles le Comité a mis l'accent dans deux avis récents⁽²⁾.

3.3. Le Comité a également demandé que les régimes de retraite et les systèmes de pensions garanties par un contrat d'assurance vie soient traités sur un pied d'égalité, tout en soulignant la différence entre les deux. L'absence d'un cadre légal communautaire qui régirait les fonds de retraite peut effectivement nuire au bon développement de tels régimes, sans compter les risques qu'elle peut faire courir à leurs affiliés. C'est pour ces raisons que le Comité avait déjà souligné la nécessité de doter l'ensemble des régimes de retraite complémentaires d'un encadrement juridiquement sûr⁽²⁾.

3.4. Le Comité approuve les considérations de la Commission quant aux différentes manières de garantir que les fonds de retraite et les systèmes d'assurance vie bénéficient d'un traitement égal. Eu égard à la spécificité des régimes de retraite professionnels et à leurs différentes formes dans les États membres, le Comité a déjà recommandé l'application de règles prudentielles distinctes en fonction de la nature du produit proposé. Afin de s'assurer que les compagnies d'assurance ne subissent aucune distorsion de la concurrence en ce qui concerne leurs investissements dans les fonds de retraite, les États membres imposant des restrictions quantitatives élevées et strictes pour certaines catégories d'actifs couvrant des provisions techniques (par exemple des actions) devraient envisager une réduction de ces seuils pour le secteur des retraites professionnelles des compagnies d'assurances, sans nécessairement augmenter le risque.

3.5. Le Comité entérine la notion de reconnaissance mutuelle des systèmes de contrôle, car il la considère comme la voie la plus prometteuse et escompte qu'elle permettra des progrès rapides. De plus, cette procédure aurait pour avantage d'épargner tout bouleversement inutile aux systèmes de contrôle nationaux bien rodés, qui reconnaissent la nature et les exigences particulières des différents régimes de retraite nationaux.

3.6. Le Comité pointe en particulier les importants coûts administratifs et autres qu'inflige aux entreprises multinationales actives sur l'ensemble du territoire de l'UE l'existence de

⁽¹⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 114.

⁽²⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 114 et JO C 157 du 25.5.1998, p. 26.

régimes de retraite nombreux et variés, soumis à des règles, elles aussi, hétérogènes. Le Comité espère que la Commission présentera dès que possible des propositions visant à encourager les régimes de retraite professionnels paneuropéens (au titre du deuxième pilier), qui constituent l'extension logique du Marché unique, en particulier eu égard à l'introduction de la monnaie unique. Entre-temps, le Comité serait particulièrement favorable à des initiatives rapides tendant à instaurer un système de reconnaissance mutuelle qui faciliterait la tâche de ces employeurs, pour autant que cette démarche n'aboutisse pas à entamer en quoi que ce soit la qualité des droits à pension ou de la protection conférée par la réglementation en la matière.

3.7. Le Comité reconnaît que les investissements dans les fonds de retraite présentent des avantages économiques potentiels considérables pour l'UE, comme il l'a déjà souligné dans de précédents avis⁽¹⁾. Il s'accorde toutefois à dire que ceux-ci doivent être considérés comme un effet secondaire et non comme le but premier d'un tel investissement.

4. Observations particulières

4.1. Chapitre 2: Des règles prudentielles pour des fonds de retraite qui soient compatibles avec le marché unique et l'euro

4.1.1. L'approche présentée dans ce chapitre va dans le même sens que le Livre vert, qui a recueilli le soutien de bon nombre de commentateurs, dont le Comité⁽²⁾.

4.1.2. Ayant prôné l'adoption d'une directive générale, le Comité se réjouit de la suite favorable réservée à sa proposition. Une telle directive devrait prévoir un minimum de règles communes pour les régimes de retraite complémentaire afin d'assurer la meilleure protection possible des droits des affiliés, tout en facilitant la mise en place de conditions de concurrence équitables pour la fourniture de services financiers.

4.1.3. Le Comité approuve les exigences prudentielles fondamentales énumérées par la Commission sous réserve de l'ajout d'un point supplémentaire: «désignation d'un actuaire indépendant pour chaque plan de retraite». Il souhaite en outre faire remarquer qu'il convient non seulement de séparer les actifs des fonds de retraite de ceux de l'employeur-support, mais qu'il faudrait par ailleurs les soustraire au contrôle de ce dernier, en les plaçant sous la responsabilité d'un organe indépendant, par exemple un conseil de surveillance; en guise de garantie supplémentaire, les affiliés au régime complémentaire auraient le droit de désigner jusqu'à 50 % des membres de ce conseil.

4.1.4. Le Comité est d'avis que faire preuve de souplesse en matière de règles d'investissement est l'attitude la plus propre à maximiser les profits des affiliés et préconise que l'on s'abstienne d'imposer des pourcentages minimums d'investissement dans telle ou telle catégorie d'actifs ou des dispositions de congruence monétaire excédant les exigences d'une prudence légitime. En revanche, il faudrait interdire aux fonds d'investir plus de 5 % de leurs actifs dans la société-support et les obliger à conserver un portefeuille d'investissement bien

équilibré et diversifié. Le Comité souligne toutefois que le principe de prudence doit être maintenu et que la liberté d'investissement ne doit pas se développer au détriment d'un contrôle des risques approprié.

4.1.5. Le Comité convient qu'une «garantie» en dernier ressort, couvrant les situations où un fonds s'avérerait incapable de faire face à ses obligations, constituerait un garde-fou appréciable à condition qu'il ne soit pas dérogé à l'obligation d'investissement prudentiel. Il existe en cette matière plusieurs schémas, comme le «plan de compensation» britannique ou, en Allemagne, l'assurance obligatoire contre l'insolvabilité pour les réserves de fonds de retraite créées par les employeurs. De l'avis du Comité, l'enjeu premier est ici de disposer d'un mécanisme opérant afin de pouvoir réaliser un véritable marché unique permettant l'affiliation transfrontalière. Il pourrait dès lors s'avérer nécessaire de définir certaines normes minimums communes.

4.2. Chapitre 3: Faciliter le libre mouvement des travailleurs

4.2.1. La Commission souligne que l'UE dispose déjà d'une réglementation efficace en ce qui concerne les régimes de retraite du premier pilier pour les travailleurs migrants. La portée limitée d'un dispositif similaire pour les régimes complémentaires constitue un réel obstacle à la libre circulation dans l'UE des citoyens couverts par de tels régimes.

4.2.2. Le Comité approuve la proposition de la Commission de supprimer des barrières nationales empêchant les travailleurs de jouir des libertés fondamentales qui leur sont garanties par le traité.

4.2.3. Le Comité reconnaît que la solution la plus simple consisterait à suivre l'exemple du règlement (CEE) n° 1408/71⁽³⁾ relatif aux régimes obligatoires, c'est-à-dire à opter pour une approche basée sur la coordination plutôt que de viser l'harmonisation des régimes nationaux.

4.2.4. La Commission envisage une élimination progressive de ces entraves et attire l'attention sur les mesures déjà prises dans la directive 98/49/CE⁽⁴⁾ sur les travailleurs détachés. Le Comité a manifesté son soutien à cette proposition de directive dans son avis du 25 mars 1998⁽⁵⁾, tout en invitant instamment la Commission à poursuivre son action dans ce domaine.

4.2.5. Si la catégorie de travailleurs couverte par la directive 98/49/CE est élargie, le Comité estime qu'il serait approprié de maintenir l'exigence selon laquelle cette catégorie de travailleurs ne peut être couverte par le régime de sécurité sociale du pays d'accueil tout en restant affiliée au régime complémentaire d'origine, et vice-versa.

(1) JO C 73 du 9.3.1998, p. 114 et JO C 157 du 25.5.1998, p. 26.

(2) JO C 73 du 9.3.1998, p. 114.

(3) Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L 149 du 5.7.1971, p. 2.

(4) Directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L 209 du 25.7.1998, p. 46.

(5) JO C 157 du 25.5.1998, p. 26.

4.2.6. Bien que les dispositions proposées couvrent probablement le gros des travailleurs mobiles, il existe un groupe, certes peu important mais tendant sans doute à se développer, de travailleurs d'une très haute mobilité et ne possédant en fait pas de pays d'origine où ils soient censés retourner le cas échéant. Il conviendrait d'envisager l'élaboration de dispositions paneuropéennes spécifiques pour ces personnes.

4.2.7. Dans ses précédents avis, le Comité a souligné trois domaines dans lesquels des progrès doivent être réalisés:

- (a) les conditions à remplir pour l'ouverture des droits — en particulier les périodes s'étendant sur plusieurs années exigées dans certains États membres;
- (b) les difficultés rencontrées pour permettre le transfert des droits acquis d'un État membre à l'autre;
- (c) le statut du travailleur employé temporairement dans un autre État membre sans être détaché par sa propre entreprise.

Aussi approuve-t-il les propositions avancées dans la communication de la Commission pour remédier à ces problèmes. En outre, le Comité souhaiterait rappeler à la Commission deux points de ses avis antérieurs en la matière:

- l'inégalité de traitement entre les affiliés à un régime professionnel et les particuliers affiliés à un régime à titre personnel;
- la possibilité de définir un modèle de régime de retraite professionnel pour les sociétés européennes.

4.2.8. Le Comité se réjouit particulièrement de voir la Commission reconnaître que les périodes de stage prolongées peuvent constituer une discrimination indirecte à l'égard des femmes, qui sont moins susceptibles de pouvoir atteindre une période de travail continue aussi longue que les hommes.

4.2.9. Le Comité admet que les difficultés relevées par la Commission concernant la transférabilité des droits à pension en direction ou au départ de régimes financés par provisions au bilan sont bien réelles. Il estime toutefois qu'il convient de veiller à ce que les entreprises optant pour cette approche n'en retirent aucun avantage déloyal par rapport à leurs concurrents. En particulier, un système obligatoire de préservation et de réévaluation des droits à pension entre le moment où un travailleur quitte son emploi et le moment où il perçoit sa pension peut constituer une autre garantie efficace.

4.2.10. Le groupe de haut niveau sur la libre circulation a suggéré la mise en place d'un forum des pensions, afin d'examiner la manière d'aborder la question de la mobilité professionnelle transfrontalière du point de vue des retraites complémentaires. Dans son avis sur le Livre vert⁽¹⁾, le Comité s'est montré quelque peu réticent quant à la création d'un organe s'ajoutant à tous ceux qui existent déjà, mais il prend

acte du soutien exprimé à cette proposition par les partenaires sociaux. Bien qu'il semble que cette instance traitera essentiellement de questions en rapport avec les retraites complémentaires, le Comité suggère que toutes les recommandations qu'elle pourra émettre s'harmonisent avec la réglementation des régimes du premier pilier. Le Comité participerait volontiers à ce forum.

4.3. Chapitre 4: Pour une meilleure coordination des systèmes fiscaux nationaux

4.3.1. Étant donné la diversité et la complexité des systèmes fiscaux nationaux, la Commission considère que le Groupe de politique fiscale est l'enceinte la plus appropriée pour élaborer une initiative législative adéquate. À cette fin, il a été décidé de créer un sous-groupe technique qui assistera le Groupe de politique fiscale.

4.3.2. Le Comité reconnaît la complexité des questions qui se posent et la difficulté de concilier les approches divergentes des États membres à cet égard. Toutefois, les problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs migrants sont réels et urgents; en l'absence d'une certaine coordination fiscale, les obstacles existants à la mobilité subsisteront dans la pratique, malgré la directive 98/49 et toutes les modifications ultérieures de cet instrument. Aussi le Comité espère-t-il beaucoup que la Commission ne pêche pas par excès d'optimisme lorsqu'elle affirme envisager pour 1999 ou 2000 l'élaboration d'une première initiative législative en la matière.

4.3.3. Le Comité note que la démarche fondamentale qui devra être adoptée repose sur trois principes:

- pas d'harmonisation, mais plutôt une coordination;
- pas de discrimination, ce qui signifie qu'on ne pourra entraver indûment la libre circulation des travailleurs en appliquant aux contrats transfrontaliers un traitement fiscal trop rigoureux;
- pas de perte de revenus fiscaux: les recettes fiscales des États membres doivent être préservées.

4.3.4. Le Comité comprend le pragmatisme qui sous-tend cette approche mais craint que le principe d'éviter que quiconque ne perde quoi que ce soit n'aboutisse forcément à empêcher tout progrès.

4.3.5. Le Comité prend note du rôle influent joué par la Cour européenne de justice en ce qui concerne les droits conférés au citoyen par le Traité en matière de retraite et d'assurance vie. Il espère que les institutions politiques feront preuve de la même réactivité.

4.3.6. Se référant plus spécifiquement aux arguments développés dans la communication concernant les options de remplacement qui consistent à taxer soit les cotisations (système TEE), soit les prestations (système EET), le Comité est favorable à la deuxième possibilité.

(1) JO C 73 du 9.3.1998, p. 114.

5. Conclusions

5.1. Le Comité salue la rapidité avec laquelle la Commission a assuré le suivi des débats sur le Livre vert, et d'une manière générale, approuve le contenu de la communication.

5.2. Le Comité estime que son rôle représentatif le met en bonne position pour assister la Commission dans ce domaine. Il s'affirme donc disposé à participer pleinement à toute consultation ultérieure sur ce sujet.

5.3. Le Comité espère que la Commission entrante reprendra rapidement à son compte le cadre défini dans la communication à l'examen, sans laisser faiblir la dynamique actuelle.

5.4. Le Comité considère que l'objectif de coordination des retraites et de garantie des libertés cadre parfaitement avec les attentes des citoyens européens par rapport au marché unique.

5.5. Le Comité juge lui aussi qu'il y a lieu d'adopter une démarche souple en ce qui concerne les règles d'investissement, pour autant qu'elles soient contrebalancées par une réglementation prudentielle efficace de contrôle des risques et qu'il soit

procédé à des évaluations actuarielles régulières et indépendantes du passif.

5.6. Le Comité reconnaît également la confiance supplémentaire qu'un système de garantie donnerait aux affiliés d'un régime de retraite, et invite instamment la Commission et les États membres à examiner comment un tel système pourrait être mis en place.

5.7. Le Comité est favorable aux propositions de création d'un forum des pensions qui examinerait les obstacles à la libre circulation des travailleurs et d'un sous-groupe technique assistant le groupe de politique fiscale. Il s'agit là de la démarche la plus efficace pour traiter des dossiers complexes auxquels on a affaire.

5.8. Selon le Comité, si la part que représentent les régimes complémentaires dans les prestations de retraite augmente au niveau des États membres, il importera de plus en plus de définir un environnement sûr assurant un fonctionnement efficace des régimes complémentaires.

5.9. Enfin, tout en appuyant pleinement les initiatives en relation avec les retraites complémentaires, le Comité demande qu'une attention prioritaire continue d'être accordée à la nécessaire consolidation des régimes du premier pilier.

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne»

(1999/C 368/19)

Le 25 mars 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 29 septembre 1999. (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté avec 87 voix pour et 1 abstention le présent avis.

1. Introduction

1.1. La Communication de la Commission établissant un «Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne» s'inscrit dans le sillage des discussions approfondies engagées ces dernières années sur les questions urbaines, de plus en plus complexes et importantes, dans l'Union européenne. Ces discussions ont été alimentées par les nombreuses initiatives émanant de différents organes institutionnels et stimulées ultérieurement par l'apparition de certains problèmes étroitement liés au thème des villes.

1.2. Les premières réflexions significatives sur la question d'une politique urbaine européenne apparaissent dans le Livre vert sur l'environnement urbain, élaboré par la Commission en 1990; ce n'est qu'en 1996 que le groupe d'experts en matière d'environnement urbain de l'Union européenne publie son Rapport final sur les villes européennes durables. Le Comité économique et social aborde pour sa part cette question dans le cadre d'un avis sur l'Europe 2000+ datant de 1995 (1), et d'un avis séparé datant de 1996 (2).

1.2.1. Au cours de la même année, la Commission soumet résolument la question urbaine à l'attention de toutes les institutions par le biais de la Communication intitulée «La question urbaine: orientations pour un débat européen»; celle-ci est accueillie favorablement et recueille les suffrages du Parlement européen (3), du Comité économique et social (4) et du Comité des régions, qui invitent la Commission à développer plus avant son initiative.

1.3. Les considérations qui, dès le début, ont animé les défenseurs d'un cadre européen en matière de politique

urbaine, sont le fruit de réflexions sur le rôle économique, social, politique et culturel que les villes, noyaux historiques essentiels du continent le plus Urbanisé du monde, continuent de jouer.

1.3.1. Des développements ultérieurs d'ordre socioéconomique et institutionnel ont ensuite étayé leurs arguments. D'une part, c'est dans les villes que se concentrent — au maximum et de manière concomitante — tous les aspects et les effets inhérents à l'évolution économique et sociale: de la croissance de l'économie à celle du chômage et de l'augmentation de la qualité de vie à celle de l'exclusion sociale. D'autre part, c'est dans les villes également que les retombées des initiatives politiques de l'Union sont les plus significatives, tant en termes d'incidence directe qu'en termes de perception et d'appréciation par les citoyens européens.

1.4. Enfin, c'est dans les villes que se pose et que doit être relevé le défi du développement durable, tant sur le plan environnemental que social; ainsi, du fait à la fois de l'intégration de ces questions dans le Traité d'Amsterdam et de l'engagement pris par l'Union européenne à l'égard des Nations unies à propos des exigences environnementales contenues dans la Convention de Kyoto, est-il devenu opportun de définir des lignes d'action cohérentes s'inscrivant inmanquablement dans un cadre européen en matière de politique urbaine.

2. Contenu essentiel de la proposition de la commission

2.1. La Commission souligne le caractère essentiel que revêt le développement de stratégies intégrées en matière de gestion urbaine non seulement pour aborder des problèmes objectivement complexes et inéluctablement corrélés, mais également pour exploiter pleinement les possibilités qu'offrent les villes; toutefois, le fait de maintenir des stratégies sectorielles traditionnelles et de fragmenter les compétences et les responsabilités entre les différents niveaux décisionnels et administratifs pourrait compromettre la réalisation de ces objectifs.

2.1.1. Le préalable indispensable à toute action intégrée est l'identification des objectifs prioritaires. La proposition de la Commission définit quatre axes distincts mais interdépendants, considérant que les 24 actions proposées, subdivisées en fonction de chaque objectif, non seulement peuvent mais

(1) Avis sur «Europe 2000+ — Coopération pour l'aménagement du territoire européen» (supplément d'avis), JO C 133 du 31.5.1995, p. 2, par. 2.6.

(2) Avis sur le «Rôle de l'Union européenne en matière urbaine», JO C 30 du 30.1.1997.

(3) Résolution relative à la Communication de la Commission «La question urbaine: orientations pour un débat européen» (COM(97) 197 — C4-235/97) A4-172/98.

(4) Avis sur la Communication de la Commission: «La question urbaine: orientations pour un débat européen», JO C 95 du 30.3.1998.

doivent, dans un souci de cohérence générale, produire des effets plus ou moins immédiats sur les autres objectifs. L'énumération des objectifs par titre constitue aussi, dans une certaine mesure, une sorte de classement des problèmes — tous de grande importance — qui font l'objet du cadre d'action.

2.2. Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes est le premier titre. Comme il est rappelé ci-dessus, la majorité des citoyens de l'Union vit dans des centres urbains. Il s'ensuit que la majeure partie des initiatives liées aux lignes directrices pour l'emploi, s'inscrivent en priorité dans le cadre de la croissance économique des villes.

2.2.1. L'accent est mis en particulier sur la décision visant à introduire dans le programme des Fonds structurels une référence expresse à la dimension urbaine, notamment à la lumière des résultats positifs de l'initiative communautaire Urban. S'agissant des retombées positives de cette décision, l'on estime qu'elle devrait avoir un impact important, en termes quantitatifs et qualitatifs, sur la préparation et la mise en œuvre d'actions intégrées en matière de développement urbain, et engendrer une meilleure coordination avec les initiatives communautaires dans le domaine des réseaux transeuropéens: le potentiel de développement de nombreux centres urbains est remis en cause du fait de leur position marginale par rapport aux infrastructures prévues pour le trafic routier et les transports.

2.3. Le deuxième objectif consiste à promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines et est explicitement lié au renforcement des politiques communautaires en matière de lutte contre l'exclusion et la discrimination, et dans le domaine de la sécurité, prévu par le Traité d'Amsterdam. Les problématiques susmentionnées, dont on pourrait dire qu'elles relèvent de la «durabilité sociale», se posent avec le plus d'acuité en milieu urbain, ce qui permet un contrôle plus immédiat et plus précis de l'efficacité des initiatives prises en vue d'y remédier. La Commission, rappelant le cadre du nouvel Objectif 2, évoque également des critères visant à identifier des «zones urbaines en difficulté».

2.4. Le troisième objectif est celui qui se fonde le plus sur des questions ayant désormais acquis une dimension internationale: la protection de l'environnement et de l'écosystème. Cet objectif, intitulé «Protéger et améliorer l'environnement urbain: vers une durabilité locale et globale», est crucial, non pas pour l'avenir économique mais pour la survie des villes et de la planète entière. Il est clair que c'est dans les agglomérations urbaines que se concentrent les activités, les comportements et les situations ayant une grande incidence sur la qualité de l'air, de l'eau et des équilibres écologiques naturels; par conséquent, il est logique que ce soit dans le tissu urbain que tout doit être mis en œuvre pour réduire au minimum ces effets qui auront des répercussions énormes sur les générations futures.

2.4.1. Les actions proposées consistent, notamment, à améliorer le volet consacré aux villes dans la législation sur l'environnement, à adopter des mesures spécifiques en matière d'évacuation des déchets, à modifier les habitudes en matière

de transport et l'impact des moyens utilisés sur l'environnement, et à établir pour les villes un «label écologique et de management environnemental».

2.5. Le dernier objectif vise à contribuer à une gestion urbaine efficace et à une délégation des pouvoirs au niveau local. Cela suppose nécessairement une meilleure intégration tant verticale — aux différents niveaux administratifs —, qu'horizontale — entre les divers organismes et au sein de chacun d'eux —, ainsi que la participation des citoyens et des responsables en charge des politiques urbaines. L'action de l'Union européenne n'entend nullement invalider le principe de subsidiarité mais se propose de contribuer à améliorer les relations entre les divers échelons et à encourager le recours à des partenariats pour affronter et résoudre les questions urbaines.

2.5.1. Une action vise, grâce à l'utilisation et au développement de réseaux intégrés, à sensibiliser, à favoriser les échanges d'expériences et à encourager la création de la capacité à agir en faveur d'un développement urbain durable. D'autres actions consistent à soutenir des approches innovantes, à prendre des mesures en matière de sécurité et de prévention du crime, et à diffuser une information comparative sur la situation des villes dans l'Union européenne.

3. Observations générales

3.1. Le Comité accueille avec satisfaction la Communication de la Commission et, tout particulièrement, l'organisation du cadre d'action reposant sur quatre objectifs, lesquels résument parfaitement les réponses à opposer aux défis auxquels toutes les structures urbaines de l'Union seront confrontées, certes à des degrés divers, dans l'immédiat: croissance et emploi, intégration et cohésion sociale, environnement et développement durable, gestion efficace et partagée.

3.1.1. Le Comité se félicite particulièrement de ce que l'on s'oriente résolument vers la définition de lignes directrices en matière de politique urbaine, et que l'on ait pris conscience du fait que les initiatives politiques communautaires ne peuvent faire abstraction d'une évaluation pondérée et minutieuse de la situation que ces lignes directrices vont déterminer dans le contexte urbain, qui constitue le fondement de l'organisation socioéconomique européenne.

3.1.2. La principale caractéristique du cadre d'action est de définir un cadre pour une approche intégrée en matière de politique urbaine, étayé par l'identification d'objectifs prioritaires et mis en œuvre grâce à un ensemble d'actions et d'instruments, qui comprennent notamment les Fonds structurels, et qui, s'ils sont coordonnés, peuvent s'avérer plus efficaces.

3.2. Le Comité estime toutefois devoir apporter sa contribution à la proposition de la Commission en formulant des remarques sur l'approche générale du document.

3.2.1. La première remarque, et aussi la plus évidente, est que la Commission a été tenue de rédiger sa proposition dans les limites du contexte juridique et politique réalistement possible. C'est la raison pour laquelle le document se concentre exclusivement sur les aspects et les problèmes actuels du domaine d'application que sont les centres urbains. Le texte sur les «Défis pour les villes d'Europe», annexé au document, se limite également à la situation présente même s'il contient une tentative de projection dans le futur.

3.2.2. Or, d'une certaine manière, les villes sont comparables à des «organismes vivants», constitués de l'ensemble des entités qui y vivent et y travaillent, et soumis à des mutations importantes et parfois radicales. Quel impact aura sur l'avenir de nombreux centres urbains européens importants le vieillissement marqué et progressif de leurs habitants ? Quelle influence aura l'augmentation du nombre d'isolés ou de familles monoparentales sur l'évolution de la demande de services en tous genres ? Le processus de désindustrialisation est-il achevé, ou doit-il encore se poursuivre, et, dans l'affirmative, jusqu'à quel point ? Le télétravail, et ses conséquences sur la demande en matière de mobilité, est-il appelé à devenir un phénomène répandu ou seulement résiduel ? Toutes ces interrogations, dont la liste n'est pas exhaustive, ne sont pas abordées dans le document, ou alors de façon très limitée.

3.2.3. À plusieurs reprises, l'accent a été mis, dans les actions proposées par la Commission, sur l'importance de promouvoir et de maintenir un système urbain polycentrique et équilibré. S'il est louable, il apparaît néanmoins que les politiques urbaines actuelles ne pourront suffire à poursuivre cet objectif. Les intégrations verticale et horizontale que la Commission entend favoriser doivent nécessairement s'accompagner d'une intégration «spatiale» entre les centres urbains, les villes de plus petite taille et les zones rurales situés dans une même région urbaine ou géographique. Un instrument permettant à l'UE de suivre cette piste de réflexion fait toutefois défaut. En dépit des limites de la coopération intergouvernementale, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) constitue, à l'heure actuelle, l'unique cadre en vue de l'obtention du résultat escompté.

3.3. La Commission a souligné en divers endroits du document que la coordination des politiques d'investissement des États membres constitue l'un des éléments clés pour s'attaquer avec succès au problème de l'emploi. Dans cette optique, une action intégrée telle que celle exposée dans la proposition de la Commission est donc positive; néanmoins, le Comité estime que la possibilité de créer de l'emploi dans le cadre des différentes initiatives devrait être davantage mise en lumière.

3.3.1. Les politiques d'intégration sociale deviennent de plus en plus indispensables face à la formation accrue de poches d'exclusion; toutefois, dans le contexte urbain global, le phénomène existant en amont est celui d'une accentuation de la «fracture sociale»: le nombre des couches sociales intermédiaires se réduit et leur statut est de plus en plus précaire. Il doit être tenu compte également de ces éléments dans le cadre de la mise en œuvre d'actions visant à s'attaquer aux problèmes en matière d'économie et d'emploi dans les centres urbains.

3.3.2. Il y a lieu de rappeler que le chômage de longue durée est l'un des facteurs essentiels contribuant à la perpétuation des

problèmes rencontrés dans les zones urbaines souffrant de fortes dégradations et connaissant un niveau élevé d'exclusion sociale. En matière de lutte contre l'exclusion sociale, une action est consacrée aux écoles de la deuxième chance mais il n'est fait nulle part référence à la «formation continue» dont le rôle peut s'avérer important en vue de permettre une réinsertion dans le circuit professionnel ou, mieux encore, d'éviter d'en sortir.

3.3.3. La Commission consacre une action spécifique à la prévention de la criminalité dans les villes. Il y a lieu de noter que la question de la sécurité est devenue l'une des préoccupations majeures des citoyens, quelle que soit la taille des villes dans lesquelles ils vivent. Sans nul doute est-il opportun d'identifier des projets pilotes mais le lien de plus en plus ténu entre la petite et la grande criminalité exige de combiner les initiatives locales avec des stratégies coordonnées qui, grâce à l'entrée en vigueur des dispositions en matière de sécurité contenues dans le Traité d'Amsterdam, devraient pouvoir être mises en place plus aisément et plus efficacement.

3.4. Une attention particulière devrait être attachée à la question de l'immigration dont l'importance dans les centres urbains européens n'est pas à négliger. En effet, d'une part, elle tend à augmenter le nombre des habitants et souvent aussi à aggraver la situation sur le plan du chômage et de l'exclusion; d'autre part, elle pose des problèmes en ce qui concerne la création d'infrastructures appropriées, telles que des lieux de culte, et l'adoption d'une politique en matière d'aménagement du territoire permettant d'éviter la constitution ou la consolidation d'enclaves ethniques dans le tissu urbain.

3.4.1. N'y a-t-il pas là une opportunité immédiate de vérifier dans les faits que le Traité d'Amsterdam condamne bien vigoureusement toute forme de discrimination?

3.4.2. En ce qui concerne les politiques de rénovation urbaine, les actions visant des «zones urbaines en difficulté» en termes de marginalisation socioéconomique ou de dégradation environnementale grave devraient clairement être considérées comme prioritaires; toutefois, des plans devraient également être pris en considération en faveur de zones victimes de marginalisation urbaine telles que celles caractérisées par la vétusté excessive d'un patrimoine immobilier sans cachet architectural ou par un équipement en infrastructures devenu inefficace et inadapté. Le Comité() a déjà fait remarquer précédemment combien l'assainissement et la modernisation des bâtiments anciens est particulièrement compatible avec la notion de construction durable; cela évite un développement urbain excessif, stimule l'emploi et, pourrait-on également ajouter, accentue le sens de l'identité des villes.

3.4.3. La préservation du patrimoine culturel ne devrait pas se borner à rendre les centres urbains plus attrayants, comme indiqué dans la proposition de la Commission. Outre le fait qu'il contribue sensiblement à l'identité historique et culturelle des villes, ce patrimoine, quelle que soit son ampleur, offre des possibilités considérables de produire richesses et emplois. Or, le cadre d'action ne mentionne pas spécifiquement de mesures dans ce sens.

(¹) Avis sur le «Développement durable de la construction et du logement en Europe», JO C 355 du 21.11.1997.

3.5. La durabilité économique et écologique est désormais une urgence planétaire, la preuve la plus criante se trouvant d'ailleurs dans les villes. La soutenabilité est étroitement liée tant à l'organisation urbaine (mobilité, transports, gestion des déchets) qu'à la qualité de vie des citoyens (pollution acoustique et atmosphérique). Le Comité accorde dès lors une importance considérable à la question du développement urbain durable, en particulier sur le plan environnemental, à propos de laquelle plusieurs avis ont déjà été émis⁽¹⁾. La proposition de la Commission est accueillie favorablement mais devrait davantage examiner et mettre en exergue les possibles retombées des politiques environnementales actives en matière d'emplois⁽²⁾.

3.5.1. En tout état de cause, il importe, notamment en matière d'environnement, que les secteurs économiques⁽³⁾ soient encouragés à prendre leurs responsabilités, et que les citoyens prennent conscience des problèmes et souscrivent aux solutions envisagées, et ce grâce à leur participation au processus de décision.

3.6. La participation, dans le domaine des politiques urbaines, comporte deux aspects essentiels. En termes de partenariat, c'est une manière de canaliser les contributions d'une multitude d'acteurs (institutions, partenaires sociaux, opérateurs économiques publics, privés et autres) en vue de la réalisation de projets ou d'interventions. Elle est précieuse en tant que telle, tant sous l'angle strictement organisationnel, que sous l'angle économique et social: elle augmente les ressources disponibles et stimule la formulation de propositions.

3.6.1. La participation des citoyens revêt en revanche une importance considérable sur le plan social et a ensuite le mérite de renforcer le sentiment de «communauté» qui, de plus en plus, a tendance à se perdre dans les contextes urbains actuels.

3.6.2. Le Comité fait remarquer que la proposition de la Commission devrait davantage mettre l'accent sur la participation et le partenariat dont il est fait plus souvent mention dans les déclarations d'intention que dans les actions spécifiques portant sur le thème à l'examen. Plus particulièrement, la proposition de la Commission ne met pas suffisamment en lumière le rôle des sociétés de service et des PME en matière de partenariat, ni ne contient une réflexion sur le fait que le manque de transparence administrative éloigne les citoyens et attise leur méfiance.

3.7. Le Comité estime que des discussions approfondies sur les problématiques liées à la question spécifique de la politique urbaine devraient être menées avec les pays candidats à l'adhésion étant donné que la plupart d'entre eux sont confrontés à de sérieux problèmes d'ordre socioéconomique ainsi que sur le plan des infrastructures et de l'environnement.

(1) Avis sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant», JO C 214 du 10.7.1998; Avis sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les valeurs limites du benzène et du monoxyde de carbone dans l'air ambiant», JO C 138 du 18.5.1999.

(2) Avis sur la Communication de la Commission sur l'environnement et l'emploi (Construire une Europe «durable»), JO C 235 du 27.7.1998.

(3) Avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit», JO C 209 du 22.7.1999.

Le débat sur la durabilité et le développement urbain devrait impliquer tant les PECO que les pays tiers du bassin méditerranéen.

4. Fonds structurels et Urban

4.1. La proposition de la Commission fait référence à la réforme des Fonds structurels (2000-2006) qui prévoit que les zones urbaines en difficulté deviennent un domaine d'action spécifique. Déjà dans un avis précédent, le Comité avait fait part de sa conviction que l'utilisation des Fonds structurels dans le domaine de la politique urbaine était indispensable pour affronter les problèmes sociaux et économiques. Le Comité est d'autant plus convaincu de cette nécessité dans le cadre d'une politique d'action urbaine intégrée de façon cohérente, et orientée vers un développement durable. Toutefois, dans ce même avis, le Comité avait également appelé à une prise de conscience accrue du poids et du rôle politiques des villes, laquelle n'apparaît pas encore tout à fait optimale⁽⁴⁾.

4.1.1. Dans son avis sur le nouveau règlement relatif aux Fonds structurels et, plus particulièrement, sur son rapport avec les problèmes rencontrés dans les zones urbaines, le Comité s'est félicité de ce que ledit règlement prévoyait le renforcement de la concertation, mais a souligné la nécessité de respecter le principe de la concertation et du partenariat à tous les niveaux des interventions des Fonds structurels, considérant ce principe comme l'élément-clé en vue de maintenir cette approche «de la base vers le sommet» qui est essentielle pour que les actions entreprises soient couronnées de succès⁽⁵⁾. S'agissant de la réforme des Fonds structurels, le Parlement européen s'est lui aussi prononcé en faveur du renforcement du partenariat⁽⁶⁾.

4.1.2. Ces considérations restent pertinentes à la lecture de la proposition de la Commission, le Comité formulant même une remarque supplémentaire: il est important que les questions urbaines fassent partie intégrante de la réforme des Fonds structurels mais il est primordial que les actions menées en faveur des villes soient reliées aux autres programmes et, en priorité, à la question de l'emploi et aux politiques y afférentes.

4.2. Le Comité⁽⁷⁾ se réjouit particulièrement du fait que le programme Urban n'ait pas été abandonné, tant pour son importance politique que pour son approche globale des problèmes rencontrés dans les zones urbaines en difficulté, et adhère par conséquent à la décision du Conseil de l'Union européenne de poursuivre ce programme en parallèle avec les initiatives *Interreg*, *Equal* et *Leader*.

(4) Avis sur la Communication de la Commission: «La question urbaine: orientations pour un débat européen», JO C 95 du 30.3.1998.

(5) Avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels», JO C 407 du 28.12.1998.

(6) Résolution sur une proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels [COM(1998) 131 — C4-0285/98/0090 (AVC)].

4.2.1. Dans l'attente du nouveau règlement, le Comité émet le vœu que les potentialités que le programme Urban a pu développer ne seront pas diminuées ni d'un point de vue opérationnel ni d'un point de vue économique.

4.2.2. C'est précisément pour l'ensemble des expériences acquises dans le cadre du programme Urban que le Comité réitère avec force l'importance d'un partenariat et d'une concertation dans l'utilisation de Fonds structurels, Urban ayant impliqué non seulement des administrations locales, mais également des partenaires sociaux, des associations et de simples citoyens dans les processus et les objectifs de chaque initiative.

4.3. S'agissant de l'identification des domaines d'action des Fonds structurels, le Comité estime qu'un développement d'Eurostat apparaît de plus en plus souhaitable. Des chiffres fiables sont actuellement disponibles sur le chômage et les spécificités industrielles dans les divers États membres, mais pas de données statistiques différenciées sur les sociétés de service. Par ailleurs, il n'y a pas de données statistiques appropriées pour les zones urbaines: tout au plus ces données, relativement incomplètes, existent-elles à l'échelle régionale. Les données d'Eurostat devraient être complétées par des informations et des définitions sur le territoire, en partie pour évaluer la possibilité d'élargir l'éventail des données statistiques permettant de déterminer les zones éligibles pour bénéficier des actions.

5. Politique urbaine et intégration territoriale

5.1. Dans le passé, le Comité a vigoureusement plaidé pour qu'une politique urbaine à l'échelle communautaire s'articule autour des principaux axes suivants: une vision globale du système urbain européen, un projet global de développement ou de rééquilibrage, une stratégie d'intégration des objectifs d'excellence économique et des objectifs d'équité sociale, une attention continue à la cohésion sociale dans les villes et sur le territoire, une capacité de combiner compétition et coopération, et une sensibilité particulière pour faire rimer perspectives de développement, dont les villes sont les acteurs privilégiés, avec qualité et style de vie des citoyens européens (1).

5.2. Abstraction faite des actions positives identifiées, la proposition de la Commission n'envisage cependant pas la situation dans un avenir plus lointain. Cela résulte en réalité d'un problème évident: il n'est pas possible de concevoir une politique urbaine de long terme sans l'encadrer dans une politique globale pour l'ensemble du territoire, qui aille au-delà de la simple addition des politiques des différents États membres de l'UE.

5.2.1. À cet égard, le SDEC a été conçu dans le but d'élaborer cette politique globale; ce n'est donc pas un hasard si deux séminaires, à Lille et à Salamanque, ainsi qu'un débat de clôture au Forum de Bruxelles des 2 et 3 février 1999, ont été organisés sur le thème du système urbain européen, au cours desquels une attention particulière a été accordée au développement urbain polycentrique et au renouvellement du partenariat entre les villes et les campagnes. Le texte final sur

le SDEC, élaboré notamment à la lumière de ces réflexions, a été adopté par le Conseil informel des ministres réuni à Potsdam, en mai dernier et le plan d'action correspondant a été adopté par le Conseil suivant, qui s'est tenu à Tampere il y a quelques jours.

5.2.2. Le Comité, qui a accueilli favorablement cette initiative, a toutefois eu l'occasion de souligner dans l'un de ses précédents avis certaines lacunes en matière d'efficacité du SDEC, qui demeure une initiative intergouvernementale et qui, de ce fait, est difficile à mettre en place efficacement à l'échelle communautaire (2).

5.2.3. Une sensibilité à cette exigence ressort du reste du plan d'action du SDEC approuvé à Tampere, qui tend globalement à stimuler et à promouvoir une connexion plus étroite entre les politiques territoriales dans leur ensemble et les lignes de développement des systèmes urbains, régionaux et ruraux.

5.3. Il est clair que de nombreux problèmes en matière de durabilité urbaine apparaissent et doivent être gérés dans un contexte plus large que celui de l'espace Urbanisé circonscrit, et, d'autre part, qu'en termes de fonctionnalité immédiate et de contexte spatial, les villes sont reliées à des territoires plus grands qu'elles.

5.3.1. En termes de fonctionnalité stratégique, du point de vue socioéconomique et, en particulier, du point de vue du développement respectueux de l'environnement et de la compétitivité globale, les villes européennes sont et doivent être considérées comme un réseau ayant besoin d'une vision politique globale, de coopération, d'informations, de développement équilibré et harmonieux.

6. Réflexions, suggestions et perspectives

6.1. La proposition de la Commission représente, d'une certaine manière, un aboutissement par rapport à toute une série de souhaits, de propositions et d'initiatives des années précédentes, mais elle marque surtout le départ d'un nouveau processus qui nécessite des instruments et des vérifications ponctuelles afin qu'il soit le plus efficace possible.

6.1.1. Parmi ces instruments, l'une des priorités consiste à définir des indicateurs uniformes et comparables. Il s'agit d'une recherche déjà prévue dans le cinquième programme-cadre de RDT, qui fait également l'objet d'une action spécifique dans la proposition de la Commission. L'objectif visé est de définir des critères d'évaluation partagés, fondés sur une gamme étendue d'indicateurs déterminés et convenus, permettant non seulement un contrôle total des conditions urbaines, mais aussi une évaluation approfondie des résultats des actions entreprises. Dans cette optique, l'expérience acquise dans le cadre de l'audit urbain, projet pilote consistant à effectuer un relevé et une analyse comparative des indicateurs, portant actuellement sur 58 villes européennes, peut constituer une aide précieuse.

(1) Avis sur le «Rôle de l'Union européenne en matière urbaine», JO C 30 du 30.1.1997.

(2) Avis sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)», JO C 407 du 28.12.1998.

6.1.2. Le Comité se réjouit que la Commission ait l'intention de créer un réseau «positif» d'information relatif aux «bonnes pratiques» et aux éventuelles actions innovatrices qui se développeront dans le domaine des politiques urbaines au sein de l'Union, mais estime qu'il serait également utile de disposer d'une information analytique sur ce qui pourrait, dans certains cas, réduire l'efficacité ou les effets positifs des initiatives qui découleront du cadre d'action.

6.1.3. C'est un élément dont le groupe d'experts que la Commission entend mettre sur pied, et au sein duquel, de l'avis du CES, le Comité devrait être représenté, devra tenir compte lors des vérifications périodiques de la mise en œuvre du cadre d'action qu'il effectuera. Les analyses et les propositions du groupe d'experts pourraient fournir également une base de réflexion lors du Forum urbain que la Commission souhaite convoquer à intervalles réguliers.

6.1.4. Le choix de créer un groupe interservices chargé de vérifier en permanence les progrès du cadre d'action et les effets des politiques communautaires sur les réalités urbaines, apparaît particulièrement judicieux et conforme aux recommandations formulées dans le passé par le Comité. Par ailleurs, une attention particulière devrait être prêtée à la vérification des résultats de l'incorporation des politiques urbaines dans le cadre des Fonds structurels.

6.1.5. Il importe que le réseau d'information, les évaluations du groupe d'experts, les vérifications du groupe interservices et, enfin, l'étude que la Commission insérera dans le rapport triennal sur la cohésion économique et sociale, prennent plus particulièrement en considération le développement cohérent des quatre objectifs prévus dans le cadre d'action.

6.2. Il est possible qu'au cours de la phase de mise en œuvre du cadre d'action des lacunes ou des retards apparaissent très nettement dans les différentes structures institutionnelles impliquées. La Commission elle-même déclare être consciente du risque encouru. Il est par conséquent souhaitable, dans cette éventualité, d'inviter les États membres à adopter les instruments juridiques nécessaires en vue de la réalisation optimale de cette stratégie.

6.2.1. Le Comité soutient la décision visant à utiliser notamment l'instrument de la fiscalité pour appuyer les stratégies en matière de durabilité environnementale et de réorganisation de la demande de mobilité. Il rappelle toutefois qu'il a déjà fait part de sa perplexité⁽¹⁾ quant à l'idée de faire payer l'utilisation de la voirie urbaine. Une telle option, si elle n'est pas fondée sur des critères spécifiques liés à la qualité environnementale, ne ferait qu'accentuer les écarts existant sur le plan socioéconomique que le cadre d'action tente précisément de supprimer.

6.2.1.1. Le Comité souligne à cet égard l'importance de développer des politiques d'avant-garde en matière de transport public, non seulement en tant que facteur déterminant pour la protection de l'environnement, mais aussi comme instrument de soutien des politiques d'intégration sociale.

6.2.2. L'Union européenne, qui était représentée par la Commission et les États membres à la conférence Habitat II, a déjà démontré à plusieurs reprises tout l'intérêt qu'elle porte à une vision globale de la notion de durabilité. Dès lors, il est souhaitable, à la lumière également du cadre d'action, que s'intensifient les échanges d'informations sur la recherche et l'innovation dans le contexte urbain et les aides aux projets de coopération avec des pays tiers, notamment des pays en voie de développement, dans le but commun de freiner et de réduire les dégradations de l'environnement, et de promouvoir un développement durable.

6.3. La première vérification des progrès du cadre d'action par la Commission est prévue en 2002. Cela pourrait être l'occasion d'établir un véritable programme d'action, reposant sur les mêmes objectifs que ceux déjà définis.

6.3.1. Si, en matière de politiques urbaines, l'on a désormais pris l'habitude de souligner le fait que 80 % des citoyens européens vivent dans les agglomérations urbaines, il n'en est pas moins utile de préciser que les quatre cinquièmes de l'espace communautaire sont constitués de zones rurales. Développement, compétitivité, qualité de vie, dotation en services et équilibres compatibles entre les contextes urbains et ruraux sont des objectifs réalisables uniquement s'ils s'inscrivent dans un cadre global de gestion du territoire. C'est un point que la nouvelle Commission devra inéluctablement développer en profondeur.

6.3.2. Il serait souhaitable qu'en combinant les réunions intergouvernementales sur le SDEC, les expériences du cadre d'action, les données fournies grâce à la définition des indicateurs et les expériences acquises dans le cadre des initiatives Life, Interreg et Urban, l'on puisse élaborer un Livre Blanc qui définirait les stratégies urbaines et territoriales répondant aux exigences démographiques, économiques et sociales futures de l'Union.

6.3.3. Des Urbanistes et des architectes de renommée mondiale prédisent pour le troisième millénaire des «villes lacunaires» sans véritable centre. Ils affirment également que le destin du monde sera aux mains de 30 à 40 métropoles démesurées. Pour la culture et la sensibilité européennes, ce scénario représente davantage un cauchemar qu'une perspective d'avenir. Pour l'Union européenne, ce genre de projections constitue un défi supplémentaire en vue d'une gestion alterna-

(1) Avis sur la communication de la Commission «Développer le réseau des citoyens — L'importance de bons transports locaux et régionaux de passagers et le rôle de la Commission européenne», JO C 138 du 18.5.1999, p. 7.

tive, compétitive et compatible du développement urbain et régional, mais il faudra toujours avoir en point de mire la

qualité de vie de tous les citoyens de l'Union. Voilà la synthèse parfaite des défis qui se profilent à l'horizon.

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Les objectifs agri-environnementaux à poursuivre en priorité dans le cadre de l'agriculture multifonctionnelle prévue par l'Agenda 2000»

(1999/C 368/20)

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 «les objectifs agri-environnementaux à poursuivre en priorité dans le cadre de l'agriculture multifonctionnelle prévue par l'Agenda 2000».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 28 septembre 1999 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 20 octobre), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Les 24 et 25 mars 1999, à l'occasion du Sommet de Berlin, le Conseil européen a adopté ce qu'il a défini comme «une réforme équitable et valable de la politique agricole commune. Le contenu de cette réforme assurera que l'agriculture soit multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions ayant des problèmes spécifiques, capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural, et de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et de sûreté des denrées alimentaires, de protection de l'environnement et de préservation du bien-être des animaux»⁽¹⁾.

1.2. La réforme a repris le règlement (CEE) n° 2078/92⁽²⁾, adopté en tant que mesure d'accompagnement afin de promouvoir la diffusion de pratiques agricoles compatibles avec l'environnement, et de dédommager les agriculteurs pour leurs interventions en faveur de la conservation de l'environnement. Ce règlement, qui prévoit l'adhésion volontaire à travers des accords individuels imposant le respect d'une série d'exigences techniques et en matière de production, ou la valorisation

de certaines particularités naturelles propres à l'exploitation agricole moyennant l'octroi d'incitations financières, a constitué jusqu'à présent le principal instrument opérationnel afin d'assurer une meilleure intégration de la dimension environnementale dans les politiques agricoles.

1.2.1. La principale innovation du paquet de mesures de l'Agenda 2000 et des nouveaux règlements récemment approuvés consiste en la définition d'un certain nombre de conditions communes applicables aux paiements versés directement aux agriculteurs dans le cadre des régimes de soutien de la PAC. Les États membres adoptent les mesures qu'ils jugent opportunes en matière d'environnement, compte tenu de la situation spécifique des terres agricoles utilisées et de la production concernée. Ces mesures peuvent prévoir l'octroi d'aides en échange d'engagements agri-environnementaux et la fixation de critères environnementaux obligatoires de caractère général et de critères environnementaux spécifiques à remplir pour pouvoir bénéficier des aides directes. Les États membres devront définir des sanctions appropriées et proportionnées à la gravité de l'impact écologique en cas de non-respect des bonnes pratiques, définies de façon harmonisée au niveau des administrations nationales et après consultation des organisations professionnelles agricoles. Ils peuvent prévoir de réduire ou le cas échéant de supprimer les bénéfices tirés des régimes de soutien si les critères spécifiques ne sont pas respectés.

(1) Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. Conclusions de la Présidence. DOC/99/1 du 26 mars 1999.

(2) Devenu le règlement (EC) n° 1257/1999, JO L 160 du 26.6.1999.

1.2.2. Concernant cette mesure, le Comité renvoie à l'avis adopté le 10 septembre 1998⁽¹⁾, et prend acte du paquet de décisions adoptées en la matière, ainsi que de la communication de la Commission intitulée «Pistes pour une agriculture durable»⁽²⁾.

1.3. Le Comité constate que cet aspect de la réforme s'inscrit dans la lignée de ses précédents avis, en particulier celui élaboré en vertu de son droit d'initiative et adopté le 14 septembre 1994, sur la base d'une majorité large et significative, sur le thème «Contrat agriculture et société»⁽³⁾.

1.4. Inspiré du «Document de Grenade»⁽⁴⁾ de novembre 1992, l'avis du Comité mettait en évidence le caractère multifonctionnel de l'agriculture communautaire, et déterminait les éléments d'un «contrat» entre les agriculteurs, le monde rural et la société dans l'Union européenne.

1.5. Cet avis reprenait les réflexions développées en substance en septembre 1988 dans deux avis sur les Communications de la Commission «L'avenir du monde rural» et «Environnement et agriculture»⁽⁵⁾, à savoir que, face à la mutation radicale du monde rural séculaire de l'Union, tant comme territoire agricole que comme société, l'agriculture doit maintenir son rôle fondamental et central de pilier de la société rurale, à travers sa double fonction de garante de la satisfaction quantitative et qualitative des besoins fondamentaux de la population et de gardienne du patrimoine naturel et environnemental.

1.6. Déjà à cette époque, le Comité montrait que la complémentarité entre l'agriculture et l'environnement nécessitait une orientation adéquate de la production et une promotion du monde rural dans un climat de confiance à instaurer entre les agriculteurs et les autres acteurs de la société, en particulier les consommateurs.

1.7. L'instrument à la base de ce rapport de confiance mutuelle entre le secteur primaire et la société devait être aux yeux du Comité une initiative de développement rural cohérente fondée sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture, c'est-à-dire notamment sur sa capacité à répondre aux besoins de la collectivité non seulement en termes productifs et sociaux, mais aussi environnementaux.

1.7.1. Il est demandé en substance à l'agriculteur non seulement d'obtenir des résultats concrets en matière de productivité des terres, mais également d'atteindre la cohésion et la cohérence des modes de valorisation du sol, en sauvegardant les richesses paysagères et environnementales. De nouveaux «services» doivent voir le jour, grâce à une agriculture compétitive et rentable mais dans le même temps respectueuse de l'environnement, c'est-à-dire garantissant un équilibre dans l'utilisation et la protection des ressources naturelles, dont elle doit préserver la capacité de régénération et la stabilité écologique.

1.7.1.1. C'est dans ce cadre que s'inscrit la définition d'une «agriculture multifonctionnelle», c'est-à-dire d'une activité allant bien au-delà de la simple production de produits alimentaires.

1.7.1.2. Le concept d'«agriculture multifonctionnelle» repose sur les déclarations du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, selon lesquelles:

«L'Union a la volonté de continuer à développer le modèle actuel d'agriculture européenne tout en recherchant une plus grande compétitivité interne et externe. L'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions à problèmes spécifiques. Il convient de poursuivre, d'approfondir, d'adapter et de compléter le processus de réforme entamé en 1992 en l'étendant aux productions méditerranéennes. La réforme doit aboutir à des solutions économiquement saines et viables, socialement acceptables et permettant d'assurer des revenus équitables ainsi qu'un juste équilibre entre secteurs de production, producteurs et régions et en évitant les distorsions de concurrence»⁽⁶⁾.

1.7.1.3. Il convient en tout état de cause de faire la distinction entre «multifonctionnalité»⁽⁷⁾ et «pluriactivité». Ce dernier terme désigne le cas où l'agriculteur exerce également d'autres activités (artisanales, commerciales, salariées), l'activité d'agriculture et d'élevage devant être habituelle mais non exclusive pour la reconnaissance de la «qualification professionnelle». Ce faisant, l'on tient compte du fait que le développement rural doit être soutenu par le développement d'activités et de services «extra-agricoles» ou par l'encouragement de sources de revenu complémentaires ou alternatives, capables d'infléchir la tendance au dépeuplement et de renforcer le dynamisme économique et la convivialité sociale de la vie à la campagne.

1.7.1.4. Ainsi, avec la multifonctionnalité, l'agriculteur est appelé à assumer de nouvelles fonctions, en accomplissant des tâches en partie traditionnelles et en partie novatrices, dans une logique cohérente de développement de l'exploitation, tout en bénéficiant — lorsque la législation nationale prévoit des dispositions particulières — du régime spécifique en matière de fiscalité, de sécurité sociale et de pension.

(1) JO C 407 du 28.12.1998. Avis sur les «Régimes de soutien direct/Agenda 2000».

(2) COM(1999) 22 final.

(3) JO C 393 du 31.12.1994, p. 86.

(4) Le «Document de Grenade» est la déclaration faite aux VIèmes journées camérinoises de Droit rural communautaire tenues à Grenade les 27 et 28 novembre 1992, adressée par des spécialistes du droit rural et du droit communautaire à la communauté scientifique européenne ainsi qu'aux institutions communautaires. Le texte du «Document de Grenade» figure à l'annexe de l'avis du Comité sur le «Contrat Agriculture et Société».

(5) COM(88) 501 final du 28 juillet 1988 et COM(88) 338 final du 8 juin 1988. Avis: JO C 298 du 27.11.1989, pp. 32 et 40. («L'avenir du monde rural») («L'environnement et l'agriculture»).

(6) Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997. Conclusions de la présidence — SN 400/97 (point 40).

(7) Pour une définition plus précise du concept de multifonctionnalité, voir le paragraphe 3 de l'avis du CES sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen».

1.8. De l'avis du Comité, les initiatives agri-environnementales — contrairement entre autres aux mesures traditionnelles qui visent exclusivement l'amélioration des structures de production et sont de ce fait souvent considérées comme une forme supplémentaire d'assistance au secteur primaire, à charge du contribuable — ont pour condition sine qua non un tel pacte de solidarité entre toutes les composantes de la société civile vis-à-vis du secteur agricole.

1.9. Le Comité a constaté avec satisfaction que sa position a été en grande partie partagée, d'abord dans les conclusions de la Conférence européenne sur le développement rural tenue à Cork en novembre 1996 — où le développement rural a été défini comme priorité de l'Union européenne et fondement de toute politique du territoire afin, notamment, de freiner le dépeuplement et de promouvoir l'emploi — puis dans le volet agricole de l'Agenda 2000⁽¹⁾, dans lequel la Commission, en annonçant un «modèle agricole européen», a reconnu l'importance de la dimension environnementale du secteur agricole, le plus grand utilisateur de terres depuis toujours.

1.9.1. Il convient de préciser que l'approbation exprimée ici de cette approche de l'«Agenda 2000» ne remet aucunement en question l'évaluation critique, globale et par secteurs de production, à laquelle le Comité s'est déjà livré dans plusieurs avis sur le volet agricole de l'«Agenda 2000» et sur les différentes propositions de réforme des OCM qui en ont découlé⁽²⁾.

1.10. Selon l'Agenda 2000, les politiques d'aide aux revenus seront de plus en plus justifiées en raison des services que les agriculteurs seront à même de fournir à la collectivité, et la compétitivité du secteur agricole devra s'accompagner de techniques de production capables de préserver les ressources naturelles, de réduire et dans la mesure du possible de prévenir la pollution environnementale et de fournir des produits de qualité.

1.10.1. En d'autres termes, alors que la nécessité, généralement reconnue prioritaire, d'augmenter la production de denrées alimentaires va en diminuant, l'activité agricole s'ouvre à de nouveaux débouchés orientés vers l'objectif général du bien-être de la collectivité, qui prévoient l'utilisation de méthodes respectueuses de l'environnement et la valorisation des caractéristiques intrinsèques et de la spécificité des produits.

1.10.2. Il est prévu, et c'est là le plus important, d'accorder des aides en échange d'«engagements» directs dans le domaine

agri-environnemental, ce qui revient à substituer à la logique d'une simple indemnisation pour l'abandon par l'agriculteur de terres «gelées» celle d'un encouragement proportionnel à l'accomplissement de services de protection active du territoire.

1.10.3. Le Comité souligne la nécessité d'éviter des distorsions injustifiées des règles de concurrence, résultant de l'application de contraintes environnementales ou d'un régime de protection accentuée, qui auraient pour effet de restreindre les possibilités d'exploitation adaptée du sol en fonction de sa vocation naturelle. Il conviendrait en outre d'établir un ensemble de règles de bonnes pratiques agricoles garantissant, outre le respect des obligations environnementales générales, le respect des critères environnementaux spécifiques que la réforme de la PAC impose aux agriculteurs pour bénéficier des aides directes.

1.10.4. En substance, l'évolution de la PAC va dans le sens d'une politique plus articulée portant sur l'ensemble des zones rurales, qui ne sont plus considérées comme un espace de second ordre et souffrant d'un retard de développement, mais comme des zones se prêtant à des interventions susceptibles de favoriser une nette amélioration de la qualité de la vie et une utilisation avisée et rationnelle des ressources naturelles.

1.11. Le Comité note que, par ce biais, l'Union européenne entend, de façon plus cohérente et incisive que par le passé, valoriser les activités agricoles ainsi que celles liées à la protection et à la gestion du territoire, et vise une diffusion accrue des techniques de production respectueuses de l'environnement. Dans un tel contexte, le Comité se propose, avec le présent avis, de contribuer à la définition:

- des objectifs à poursuivre en priorité en matière de protection du territoire rural, de prévention des atteintes à l'environnement et de préservation des ressources naturelles, et dont la réalisation devrait garantir — essentiellement en montagne et dans les autres zones naturellement défavorisées — la sécurité des activités économiques et, partant, le véritable maintien de la population, la relève des générations et l'emploi;
- des mesures prioritaires visant une promotion de plus en plus incisive de la qualité et de la spécificité des produits alimentaires, afin de répondre aux exigences formulées par la société à l'égard du secteur agricole concernant la qualité de la production agricole, le respect des critères sanitaires ainsi que le respect de l'environnement;
- des incitations nécessaires pour assurer le maintien des activités liées à la protection du territoire, ainsi que la valorisation de la vocation qualitative de l'agriculture européenne, en alliant la protection de l'environnement à la nécessité de renforcer l'efficacité du système de production de l'Union face à la compétitivité accrue des marchés internationaux.

⁽¹⁾ COM(97) 2000 final du 15 juillet 1997.

⁽²⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 71. Avis sur Les aspects agricoles de la communication de la Commission «Agenda 2000». JO C 284 du 14.9.1998, p. 55. Avis sur la «Réforme OCM céréales/Agenda 2000». JO C 407 du 28.12.1998, p. 196. Avis sur la «Réforme OCM viande bovine/Agenda 2000». Ibidem, p. 203. Avis sur la «Réforme OCM lait/Agenda 2000». Ibidem, p. 208. Avis sur les «Régimes de soutien direct/Agenda 2000». Ibidem, p. 210. Avis sur la «Réforme FEOGA/Agenda 2000». Ibidem, p. 221. Avis sur le «Financement de la PAC/Agenda 2000».

2. Les objectifs à poursuivre en priorité en matière de protection du territoire rural, de prévention des atteintes à l'environnement et de préservation des ressources naturelles

2.1. La préservation de la vocation agricole des terres

2.1.1. Face aux atteintes répétées dont sont victimes le paysage et l'identité territoriale des sites, c'est la campagne qui doit supporter une occupation et une menace pour son propre habitat, avec un risque de dégradation des systèmes traditionnels de régulation des eaux et de préservation des sols.

2.1.2. L'extension continue des zones d'habitation, et l'implantation d'installations de tous types — avec les infrastructures correspondantes — dans des zones abritant des activités agricoles prospères, a notamment contribué à la segmentation du tissu structurel des zones rurales et à l'envahissement des espaces naturels par des superficies urbaines, au prix d'une altération sensible du paysage.

2.1.2.1. Le Comité attire l'attention sur le fait que les zones rurales ne doivent plus être considérées comme des réserves de terres, mais comme des zones faisant partie intégrante d'un programme unique d'aménagement du territoire, qui conditionnent le processus de planification aux différents niveaux, en assurant le respect des vocations et des destinations respectives des terres lors de l'approbation des mesures d'urbanisme et de toute intervention immobilière.

2.1.3. Par ailleurs, l'arrêt de nombreuses exploitations et le processus de dépeuplement et d'abandon de zones entières qui s'ensuit sont de nature à entraîner une dégradation du territoire non moins importante que la pollution. D'où, aux yeux du Comité, l'intérêt de soutenir, à travers la conversion — assortie de l'octroi d'aides appropriées — vers l'agriculture «écologique» d'exploitations à gestion essentiellement familiale (assurant une production suffisante et de bonne qualité dans le respect d'un juste équilibre entre tous les éléments de l'écosystème), des formes de gestion de l'espace rural tendant à la protection des ressources naturelles en tant que bien commun irremplaçable et non renouvelable.

2.1.3.1. Il faut également prévoir d'accorder un soutien équivalent en faveur des jeunes chefs d'entreprise, notamment pour ce qui est de l'implantation et de l'expansion des unités de production, grâce à des dispositions spécifiques en matière de crédit et de fiscalité. Au niveau national, la reconnaissance et l'octroi d'incitations doivent être réservés exclusivement à la création de coopératives permettant de satisfaire la demande de services dans le domaine de l'environnement et d'améliorer les conditions de transformation et de commercialisation des produits.

2.2. Mesures spécifiques en faveur des zones défavorisées et des zones de montagne

2.2.1. Compte tenu des disparités structurelles et naturelles entre les différentes régions agricoles et de la nécessité de faire des actions de préservation de l'environnement un facteur de revitalisation de l'économie rurale, le Comité accorde une attention particulière aux zones défavorisées ou du moins caractérisées par une agriculture peu productive en raison de conditions naturelles difficiles, ainsi que d'une faible densité de

population ou d'une tendance au dépeuplement, zones parmi lesquelles les zones de montagne occupent une place particulièrement importante. Dans les zones défavorisées, caractérisées par une situation de crise, en dépit du grand intérêt présenté par leur paysage et leur morphologie, les interventions publiques se doivent, en tenant compte de l'évolution des structures sociales et du rééquilibrage opéré dans la distribution des revenus, d'une part de s'attacher à garantir les services publics de base (écoles, hôpitaux, transports), même lorsque ne sont pas remplis les critères dimensionnels requis ailleurs et, d'autre part, de concentrer les investissements et de promouvoir des mesures de production étroitement liées à la protection de l'environnement. En effet, en raison de l'altération progressive de l'environnement, les glissements de terrain, les inondations et autres perturbations naturelles ont désormais des effets désastreux.

2.2.2. Reconnaissant le rôle central joué par l'agriculture dans la valorisation des zones défavorisées et en voie de dépeuplement, en raison précisément de son interaction avec les ressources naturelles, le Comité estime qu'il y a lieu de renforcer, dans le cadre d'une solidarité sociale élargie, les actions publiques en faveur du développement effectif de ces zones. Ainsi, grâce à la mise en place d'exploitations viables tirant pleinement profit des potentialités productives et au soutien apporté aux familles d'agriculteurs à travers la juste reconnaissance des valeurs traditionnelles, se créerait dans l'intérêt général un environnement favorable à l'existence de l'homme, qui y retrouverait enfin sa place centrale.

2.2.3. En ce qui concerne l'agriculture de montagne, il convient de soutenir différentes formes de certification et de valorisation des produits typiques de la production agroforestière.

2.3. L'usage «multiple» des parcs et des réserves naturelles

2.3.1. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, la tendance est de protéger des zones importantes, dans le but de garantir la conservation de la nature et la préservation des valeurs culturelles liées au paysage.

2.3.2. S'agissant en effet de l'étude des relations complexes unissant l'ensemble des ressources naturelles dans une situation d'équilibre, le Comité tient à préciser que le devoir de conservation ne doit pas être compris comme une «interdiction absolue d'utilisation», mais comme la recherche des conditions d'une coexistence équilibrée.

2.3.2.1. Dans cet esprit, le Comité soutient la nécessité d'assurer un «usage multiple» des parcs et des réserves naturelles, qui doivent être considérés non pas comme des enclaves exclues de tout programme de développement et comme des lieux d'interdictions, mais comme des centres de recherche et d'expérimentation, là où cela s'avère possible, sur les modalités d'intégration entre l'homme et l'environnement.

2.3.3. Pour le Comité, ces zones ont pour spécificité de satisfaire une large gamme d'intérêts, outre la simple conservation de la nature, tels que en particulier le développement économique de la population locale, à travers la promotion de formes appropriées de tourisme et des activités traditionnelles d'ordre agricole, sylvicole et pastoral, pratiquées selon des méthodes durables.

2.4. *La préservation de la biodiversité*

2.4.1. Face à un phénomène de dégradation progressive qui affecte le patrimoine génétique, les espèces et les écosystèmes et qui résulte de la diminution des capacités naturelles d'amélioration génétique et de la détérioration de l'environnement, l'exigence fondamentale pour la sauvegarde de la diversité biologique consiste selon le Comité à préserver les écosystèmes et les habitats naturels et à maintenir les espèces dans leurs milieux naturels.

2.4.2. Il apparaît toutefois nécessaire de garder à l'esprit que la préservation de la biodiversité implique, outre la protection des écosystèmes et des espèces animales et végétales, la réalisation de l'objectif fondamental du développement durable, selon des modèles et des processus respectant notamment les délais de régénération des ressources.

2.4.3. Le Comité souligne le rôle de premier plan joué par l'agriculture dans ce contexte, grâce à la contribution essentielle qu'elle peut apporter d'une part à un aménagement approprié du territoire, en combattant la dégradation de l'environnement, et d'autre part au maintien de l'habitat et de l'interaction entre les différents écosystèmes, dans l'optique d'une utilisation durable des ressources et d'un développement respectueux des espèces animales et végétales.

2.4.4. Une stratégie d'encouragement des actions promues dans le respect de la biodiversité peut en outre attirer vers le secteur agricole des investissements additionnels, du fait de la multiplication des opportunités économiques liée à l'augmentation de la valeur ajoutée, au plus large éventail de production et à l'accroissement de l'offre de services en relation avec la jouissance du patrimoine naturel, avec un accès plus large du public dans le cadre de ses loisirs.

2.5. *Les mesures proposées par le Comité pour la restauration et la valorisation de l'habitat et des services régionaux et locaux*

2.5.1. D'après le Comité, il importe avant tout d'endiguer l'exode rural et d'améliorer la qualité de la vie en promouvant l'emploi, en particulier dans les régions les plus touchées par le chômage (montagnes et autres zones naturellement défavorisées), et ce, grâce aux mesures suivantes:

- la réalisation et l'adaptation de réseaux de services administratifs assurant un niveau de qualité essentiel à la promotion d'actions d'information, à l'appui des activités productives, touristiques et d'accueil;
- la mise en œuvre de mesures d'entretien du territoire, notamment en ce qui concerne le patrimoine forestier, grâce à des actions spécifiques de prévention et de protection contre les feux de forêts et à des mesures de régulation des eaux;
- la mise en œuvre de mesures dans le domaine de la politique du crédit et de mesures de simplification administrative pour l'implantation d'exploitations agricoles dont la production doit être principalement orientée vers la valorisation des systèmes végétaux et de la diversité naturelle, par le choix de productions typiques et de qualité, liées à la culture et aux traditions locales;

- le développement des sources d'énergie renouvelables, grâce à des investissements dans les technologies de production d'énergie éolienne, solaire et de la biomasse;
- des investissements dans la mise en place de services de mobilité, organisés sur une base plurimodale;
- des mesures de soutien aux pratiques culturelles et aux méthodes d'élevage promouvant les valeurs de la biodiversité.

2.5.2. Le Comité considère en tout état de cause que la politique de développement rural devrait se conformer au principe de subsidiarité en valorisant les traditions et la culture des communautés rurales ainsi que la diversité régionale.

2.5.3. Les conditions du développement rural sont liées aux spécificités du contexte socioéconomique et naturel local et requièrent des modalités d'intervention fortement différenciées. Le modèle proposé doit donc respecter la vocation initiale du territoire concerné en termes de production en accordant une place centrale à la valorisation de la qualité et de la spécificité des produits locaux, qui doivent être obtenus selon des techniques plus respectueuses de l'environnement et du bien-être des animaux.

3. **Mesures prioritaires visant une promotion de plus en plus incisive de la qualité et de la spécificité des produits alimentaires**

3.1. La demande croissante de qualité environnementale, en permettant une concurrence commerciale fondée sur la diversification des produits plutôt que sur la réduction des coûts de production, peut sans aucun doute favoriser l'émergence de produits fondant leur spécificité sur leurs caractéristiques locales.

3.1.1. Ces produits permettent l'ouverture de nouveaux espaces dans lesquels l'agriculture peut réussir à renouer un rapport direct avec le consommateur, en satisfaisant ses préférences et en garantissant la qualité du produit.

3.1.2. La protection de la santé et de la sécurité des opérateurs et des citoyens doit être l'un des objectifs déclarés de l'offre technologique destinée aux exploitations agricoles.

3.1.2.1. Les normes sanitaires doivent protéger la santé des citoyens et tenir parallèlement compte de la nécessité de ne pas calquer totalement les modes de production agricole sur ceux de la production industrielle.

3.2. Les productions de qualité permettent la poursuite de multiples objectifs:

- le renoncement à la logique de l'augmentation des rendements comme seul objectif, en prenant également en considération la valeur ajoutée pour le consommateur final et partant la valorisation de la qualité du produit;

- le soutien au développement des systèmes locaux, à travers la valorisation des ressources humaines et naturelles présentes sur un territoire donné, ainsi que des traditions et des usages propres aux communautés locales;
- la promotion d'un rapport plus équilibré dans la filière agroalimentaire via le développement d'activités locales occupant des créneaux appréciés des consommateurs les plus sophistiqués;
- la préservation des connaissances et des métiers locaux, en intégrant notamment des activités artisanales locales liées à l'agriculture multifonctionnelle;
- la garantie de productions alimentaires présentant des caractéristiques organoleptiques pas toujours présentes dans la production de masse.

3.3. Il apparaît par conséquent prioritaire de garantir la qualité des produits agricoles au regard de son incidence positive sur:

- la santé et la sécurité du consommateur, ainsi que le respect des normes de qualité environnementale;
- l'adéquation entre les caractéristiques promises et celles effectivement assurées;
- la constance des caractéristiques essentielles garanties;
- les modalités suivies pour le cycle de production;
- le respect de l'environnement grâce notamment à la diminution de l'utilisation des engrais et des produits phytopharmaceutiques, et à l'introduction d'un modèle d'agriculture intégrée;
- les activités complémentaires (tourisme, artisanat, commerce, etc.) induites au niveau local;
- la référence au territoire.

Ces aspects peuvent être appréciés par les citoyens en tant que contribuables et consommateurs, grâce aux bénéfices tangibles qui en résultent en matière de qualité de la vie et de l'alimentation.

3.3.1. S'agissant de l'information des consommateurs, l'on peut promouvoir par la protection de l'origine un produit typique, distinct des autres également de par les caractéristiques de son cycle de production et des conditions locales, en accentuant sa valorisation à l'intention du consommateur.

3.3.1.1. Il s'agit de reconnaître expressément que l'étiquette du produit peut comporter une référence à une certaine origine géographique qui est la sienne, ainsi qu'aux modes spécifiques de culture et de production, même en l'absence d'une appellation communautaire (AOP, IGP)⁽¹⁾, lorsqu'il existe un lien étroit avec le territoire.

3.3.1.2. Le but de cette proposition est de valoriser les produits originaires de zones plus vastes que les entités locales ou régionales auxquelles se réfèrent traditionnellement les appellations ou indications protégées et que les territoires restreints qu'évoquent les produits typiques, à travers la reconnaissance de leur appellation d'origine ou du label d'identification de la production nationale.

3.3.1.3. Ces produits étant en effet destinés à une consommation de masse, par le biais des grands circuits de distribution, ils doivent satisfaire l'attente des consommateurs à l'égard de la qualité et des caractéristiques propres au produit, grâce également à l'exploitation de l'identité géographique et aux garanties offertes par la filière agroalimentaire locale.

3.3.1.4. De l'avis du Comité, le fort enracinement local des productions agricoles de qualité non seulement permet de maintenir au sein des communautés locales une part notable de la valeur ajoutée, mais exige et favorise également le développement de secteurs économiques connexes (tourisme, artisanat), en stimulant encore le développement rural grâce au type et au caractère novateur des investissements proposés (qualité, sécurité, environnement).

3.4. *Propositions du Comité en vue de la valorisation des possibilités de conservation et de gestion des ressources naturelles, parallèlement au développement d'activités de production complémentaires*

3.4.1. Afin de compléter le cadre de mesures proposées, les organisations économiques de producteurs sont elles aussi appelées à jouer un rôle de promotion, à appliquer des méthodes et des techniques appropriées, à garantir des contrôles et en particulier le respect de la qualité déclarée et à diffuser des informations sur la diversité des produits typiques.

3.5. Le Comité estime également que les collectivités territoriales peuvent développer, en coopération avec les organisations économiques, des activités complémentaires des objectifs de conservation et de gestion des ressources naturelles, telles par exemple que:

- la mise en œuvre de mesures d'éducation (dès l'école primaire) et de formation destinées à réactiver le potentiel local de main-d'œuvre;
- le lancement d'initiatives de soutien aux entreprises locales, dans le respect de leurs spécificités, et octroi d'une assistance financière à celles-ci;
- la relance des activités professionnelles typiques d'un territoire (vieux métiers et techniques de production);
- l'exploitation des potentialités touristiques à travers la valorisation des productions de qualité et des produits typiques issus de territoires spécifiques;
- la création de réseaux externes à la zone locale de production pour la commercialisation (notamment grâce aux nouvelles technologies) des produits de qualité;

⁽¹⁾ AOP: appellation d'origine protégée. IGP: indication géographique protégée.

— la mise en œuvre de politiques de l'emploi intégrant dans les dynamiques de production les services prestés par l'agriculteur, notamment en ce qui concerne la revalorisation et la conservation du territoire.

4. Incitations nécessaires au maintien des activités de protection du territoire et à l'amélioration de l'efficacité du système de production

4.1. La réorientation des objectifs techniques de l'exploitation agricole — passage d'une maximalisation de la productivité en termes quantitatifs à la valorisation de la dimension qualitative — passe par la reconnaissance de l'éventail de biens et de services liés aux spécificités de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture, notamment dans les formes traditionnelles liées à l'exploitation du sol.

4.2. De par leur diffusion territoriale, les exploitations agricoles contribuent de manière déterminante à la sauvegarde des ressources naturelles, mais aussi à la protection et au développement du tissu productif et social des économies locales, contribution qu'il y a lieu d'évaluer.

4.3. À l'heure actuelle, cette fonction de l'agriculture bénéficie d'une attention mineure et ne donne pas lieu à des interventions significatives, que ce soit en termes de mesures concrètes ou de ressources financières.

4.3.1. Il reste encore à examiner dans quelle mesure la protection de l'environnement doit être une tâche non rémunérée ou un service devant faire l'objet d'une compensation.

4.4. Seule la reconnaissance d'une agriculture multifonctionnelle peut définitivement inverser le rapport entre processus de production et environnement, en considérant les ressources naturelles à la fois comme des facteurs de production environnementaux et comme des biens d'intérêt public à la base du bien-être local.

4.4.1. Une telle conception peut en effet déboucher sur une acceptation plus souple des contraintes de limitation de l'utilisation des ressources à des fins productives et sur un élargissement des potentialités productives de ces ressources.

4.5. L'efficacité de l'intervention publique est liée à la poursuite des mesures d'accompagnement. Il convient de supprimer les facteurs qui en ont régi l'application au niveau local, et de favoriser, outre la mise en œuvre complète des nouveaux instruments de politique agricole, la réduction des effets négatifs et l'introduction de pratiques et de comportements écologiquement durables, en vue du développement de l'emploi dans les zones rurales.

4.5.1. Compte tenu de l'expérience acquise, la simple poursuite des actuelles mesures d'accompagnement, même avec un budget plus conséquent, ne semble pas en mesure de relever le double risque suivant:

— dans le domaine de l'agriculture intensive, l'insuffisance des mesures visant à contrer une utilisation écologiquement déséquilibrée des ressources naturelles entraînera selon toute probabilité une dégradation qui ne pourra être réparée qu'au prix d'efforts financiers importants;

— dans le domaine de l'agriculture marginale, la nature et le niveau des mesures d'encouragement ne sont pas à même de juguler le phénomène d'abandon de l'activité agricole.

4.5.2. C'est pourquoi les nouvelles propositions de l'Agenda 2000 — désormais adoptées et transposées dans la législation communautaire —, en reconnaissant le rôle essentiel joué par l'agriculteur dans la protection de l'environnement et la gestion des zones rurales, complètent le cadre des dispositions prévues en ce qui concerne le régime des aides communautaires directes, la modernisation des exploitations agricoles et l'amélioration de leur rentabilité.

4.6. Reste enfin un problème central, celui de l'évaluation des externalités et de la nécessité de mesures permettant de limiter les externalités négatives et de favoriser les externalités positives.

4.6.1. Un modèle de développement intégré des zones rurales doit notamment permettre une intégration également au niveau des revenus et des emplois, ce qui suppose une approche moins rigide et sectorielle des politiques de l'emploi.

4.7. Parmi les initiatives envisageables, le Comité propose:

a) l'institution de primes pour les interventions portant sur:

- la sauvegarde et la reproduction de la faune sauvage en ce qui concerne les espèces en voie d'extinction;
- la revalorisation des paysages et de l'environnement et l'amélioration de l'accès au public;
- le reboisement ou l'entretien du territoire pour la prévention des incendies;
- l'adaptation des élevages à l'atténuation de l'impact environnemental, en tenant compte du bien-être des animaux.

Ces primes doivent être octroyées en fonction de critères objectifs et sur la base de résultats mesurables.

b) la conclusion d'accords avec les agriculteurs pour la fourniture de services concernant:

- la réparation des dommages environnementaux;
- la sauvegarde de la biodiversité;
- l'entretien et aménagement du sol;
- des interventions en matière de régulation des eaux et de contrôle de l'écoulement des eaux;

c) le soutien aux actions en matière de protection du territoire et d'environnement;

d) l'octroi d'aides incitant les agriculteurs à résider dans les zones agricoles, en montagne et dans les autres zones naturellement défavorisées.

4.8. Les politiques adoptées doivent en particulier apporter leur soutien à la préservation des sites de grande valeur biologique, la gestion des parcs et des réserves naturelles étant largement tributaire des politiques agricoles qui déterminent l'évolution des caractéristiques d'un territoire.

4.8.1. En substance, la valorisation d'une agriculture multifonctionnelle exige une politique économique guidée au moins par les critères suivants:

- a) le maintien du tissu social et de la qualité de la vie des personnes résidant dans les zones rurales;
- b) une gestion différenciée en fonction des potentialités réelles des zones;
- c) l'établissement d'un nouvel équilibre entre intérêts publics et privés dans la gestion des ressources naturelles;
- d) l'évaluation des externalités dans les bilans d'exploitation.

5. Un contrat entre l'agriculture et l'administration publique en faveur de l'environnement

5.1. De l'avis du Comité, la revalorisation des qualifications de l'agriculteur passe par la promotion des services environnementaux et d'une plus grande responsabilité opérationnelle dans la gestion programmée de l'environnement.

5.1.1. Dans cette optique, le Comité souhaite que les administrations publiques puissent conclure, sur une base volontaire, des conventions spécifiques avec les agriculteurs (individus ou associations) afin de leur confier des actions d'aménagement et d'entretien des zones agricoles, forestières et rurales, ainsi que des travaux et des services relatifs à la réorganisation et à l'aménagement hydraulique du territoire ainsi qu'à la protection et à la valorisation de l'environnement et du paysage.

5.1.2. Ces conventions conclues sur une base volontaire devront comporter des dispositions relatives aux objectifs et à la nature des services d'entretien et de gestion ordinaires du territoire, et préciser la durée des accords et les compensations versées par les pouvoirs publics. Afin de simplifier et d'accélérer les procédures d'attribution des services, l'administration pourra en outre prévoir, dans l'hypothèse où la valeur des travaux à effectuer serait peu élevée et où les compensations à

verser ne dépasseraient pas un certain seuil, des formes d'attribution directe.

5.1.3. Le Comité attache une attention particulière à l'amélioration des connaissances et des compétences des agriculteurs via le relèvement de leur niveau de qualification. L'évolution rapide des orientations du marché et des moyens techniques disponibles, ainsi que le développement de nouveaux modes de production, exigent de pouvoir compter sur une large mobilisation en faveur d'initiatives de formation, de recherche et d'assistance, notamment pour préparer les agriculteurs à la gestion d'exploitations investissant dans la reconversion écologique et dans la recherche de solutions écologiquement efficaces en termes de gestion du territoire.

6. Conclusions

6.1. Le Comité estime pouvoir jouer un rôle important en vérifiant la validité des résultats que la politique de réforme de la PAC pourra engendrer en ce qui concerne la valorisation et la compétitivité des exploitations et des activités de production. Quoi qu'il en soit, le secteur devra à l'avenir se concentrer de manière pragmatique sur la gestion des mutations en cours dans les politiques de marché, en vue de la réalisation d'un modèle d'agriculture européenne intégrée et durable. Le Comité estime par conséquent qu'il conviendrait de soutenir la mise en œuvre de nouvelles mesures de développement dans les zones rurales et d'adopter de nouveaux critères pour l'affectation des ressources publiques en réponse aux problèmes d'emploi et de dégradation du territoire, en favorisant une politique de soutien aux infrastructures en faveur des zones rurales et des exploitations agricoles, le rétablissement de la compétitivité des produits locaux à travers la valorisation de la qualité et du caractère typique de ces produits, l'amélioration du niveau de revenus grâce à la diversification des activités des exploitations: en d'autres termes, il faudra se concentrer sur la réalisation de l'objectif de multifonctionnalité.

6.2. Le Comité considère que le présent avis constitue une contribution sous forme d'orientations, à vérifier à la lumière des programmes qui seront présentés par les États membres en faveur du soutien au développement rural dans le cadre du nouveau règlement (CE) n° 1257/1999. La définition d'indicateurs agri-environnementaux, à la demande des Conseils de Cardiff et de Vienne, en vue de l'intégration de la protection environnementale dans l'ensemble des politiques, pourrait également déboucher sur des critères d'évaluation importants. Une première avancée a été réalisée grâce à l'étude sur l'agriculture et l'environnement menée en collaboration par Eurostat, la DG «Agriculture» et la DG «Environnement» de la Commission. Le Comité espère que les résultats en seront publiés avant la fin de l'année, pour le Conseil d'Helsinki.

Bruxelles, le 20 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen»

(1999/C 368/21)

Le 25 février 1999, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «une politique visant à consolider le modèle agricole européen»

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 28 septembre 1999 (rapporteur: M. Strasser).

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour, 5 voix contre et 15 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'Europe a développé, en raison de son histoire et de sa culture, des formes autonomes de cohabitation sociale, d'équilibre des intérêts et de résolution des conflits. Dans de nombreux pays européens, on a réussi pendant des années à combiner la liberté politique et personnelle, la dynamique économique et la cohésion sociale. L'économie sociale de marché représente une base essentielle de cette politique, et elle a été complétée de plus en plus ces dernières années par des éléments liés à l'environnement. On peut donc parler à juste titre d'un «modèle européen».

1.2. Le modèle agricole européen doit lui aussi être considéré comme une partie de cette voie autonome de politique socioéconomique, de même que le modèle social européen. Le modèle agricole européen doit être compris comme un modèle politique et touche à d'importantes questions fondamentales qui concernent l'ensemble de la société. Sur la base de ce modèle, on doit continuer à garantir que les agriculteurs puissent continuer à fournir des prestations multifonctionnelles même lorsque les conditions-cadres économiques changent. Cela correspond à un grand défi pour les agriculteurs, d'une part, et pour les responsables de la politique agricole, d'autre part.

1.3. Les conditions de production agricole diffèrent considérablement au sein de l'UE en raison des dispositions naturelles et structurelles. Malgré tout, il subsiste un ensemble de points communs dus à une situation spatiale limitée, aux exigences de la population, ainsi qu'à l'évolution historique et culturelle. Le modèle agricole européen est tributaire de ces conditions et repose sur les fonctions essentielles et les éléments suivants:

- une agriculture caractérisée principalement par des exploitations détenues ou gérées par des familles d'agriculteurs et par des relations de coopération, par exemple sous forme de coopératives;
- une agriculture fortement axée sur l'initiative et les résultats économiques des producteurs, c'est-à-dire compétitive;
- une agriculture dont la production est déterminée en fonction du principe de durabilité, qui implique de conserver les conditions de vie naturelles, la diversité biologique et d'éviter le recours à des méthodes de gestion qui compromettent l'avenir;

- une agriculture qui remplit différentes fonctions, outre celle de la production, comme par exemple celle de préserver le paysage, l'espace habité, l'emploi et l'environnement, c'est-à-dire une agriculture multifonctionnelle.

Le modèle agricole européen repose donc sur l'accomplissement de plusieurs fonctions essentielles qui entretiennent entre elles un rapport d'équilibre et qui doivent être remplies par les exploitants agricoles: il s'agit d'une fonction économique, spatiale, sociale et de politique environnementale.

1.4. Le Conseil des ministres de l'Agriculture de l'UE a, lors de sa réunion du 18 novembre 1997, souligné sa ferme volonté de «continuer à développer le modèle d'agriculture européenne existant et d'agir pour en affirmer l'identité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne». En outre, les conclusions du Conseil stipulent:

«Pour le Conseil, l'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen (y compris dans les régions défavorisées et de montagne). Elle doit être capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural et elle doit être en mesure de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et sécurité des produits alimentaires, de protection de l'environnement et de la défense du bien-être des animaux.»

1.5. Les chefs d'État et de gouvernement ont également souscrit au modèle agricole européen lors du Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, et exprimé la volonté de «développer le modèle actuel d'agriculture européenne tout en recherchant une plus grande compétitivité interne et externe». Ils ont également constaté que «l'agriculture européenne doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions à problèmes spécifiques»⁽¹⁾.

1.6. Lors du «Congrès de l'agriculture européenne», en octobre 1998, à Ljubljana, la notion de «modèle d'agriculture européenne» a été au centre des débats. Au cours de ce congrès,

⁽¹⁾ Conclusions de la Présidence; SN 400/97, page 14, 13 décembre 1997.

tant les grandes organisations professionnelles agricoles européennes que les représentants du Conseil des ministres de l'Agriculture de l'UE et de la Commission européenne ont clairement accepté non seulement le modèle européen d'agriculture, mais ils ont également exprimé leur ferme volonté de promouvoir et de défendre ce modèle⁽¹⁾.

2. Des structures d'entreprises et des conditions de production très différentes

2.1. Il subsiste entre les 15 États membres de l'Union européenne de grandes différences en ce qui concerne les conditions de production, le cadre économique, les formes et les structures de production mais surtout les structures d'exploitation. Une grande partie de l'Union (56 % en tout) consiste en des régions économiquement défavorisées qui présentent parfois des handicaps naturels considérables, comme par exemple les régions montagneuses ou arctiques et certaines régions côtières.

2.2. Le Comité attire l'attention sur le fait qu'au cours des 50 dernières années, l'agriculture de l'UE a connu un processus d'adaptation à des conditions nouvelles d'une ampleur unique. Le progrès technique et l'augmentation des coûts du travail ont conduit au remplacement, unique en son genre, du travail humain par le capital⁽²⁾. En même temps, l'agriculture a connu une croissance de rendement et de productivité d'une ampleur jamais atteinte. Cela a permis aux prix des produits agricoles d'augmenter, au cours des 40 dernières années, de moins 50 % par rapport à l'indice des prix à la consommation. Au lieu d'un tiers de ses revenus par le passé, le consommateur d'aujourd'hui ne doit plus en dépenser que tout juste 14 % en moyenne pour se nourrir⁽³⁾.

2.3. Ajustements et changements structurels sont les corollaires des mutations et de la croissance des économies. Cette loi vaut également pour l'agriculture et les domaines qui en dépendent. Il existe toutefois aussi des limites au changement structurel de l'agriculture européenne, qui ne doivent pas être négligées lorsque l'on établit des comparaisons par exemple avec l'Amérique du Nord ou du Sud, ou l'Australie:

- une densité de population sensiblement plus forte sur l'ensemble du territoire européen comporte d'autres exigences vis-à-vis de l'agriculture du paysage, de la nature et de l'environnement;
- une structure agricole qui s'est généralement formée au cours d'une période pluriséculaire;
- l'agriculture des régions de montagne ne se prête pas souvent à l'exploitation de grandes superficies;
- la société n'accepte pas une agriculture qui ne protège pas suffisamment la nature, l'environnement et le paysage;
- des valeurs éthiques différentes, qui imposent davantage de restrictions à l'élevage;

(1) Rapport sur le Congrès de l'agriculture européenne de 1998, publié par la Confédération européenne de l'agriculture (CEA), Bruxelles.

(2) Le pourcentage de la population active travaillant dans le secteur agricole est passé de plus de 30 % dans les différents pays de l'UE au début des années 60 à 5 % à peine en moyenne actuelle de l'ensemble des pays de l'UE. Source: Eurostat.

(3) Source: Eurostat.

- des contraintes plus strictes pour la production;
- des réglementations parfois sévères pour la transmission des terres, et des limitations dues à des mesures d'aménagement du territoire.

2.4. L'adhésion au modèle agricole européen implique que même une structure agricole en évolution doit garantir le caractère multifonctionnel de l'agriculture. D'éventuels avantages immédiats, résultant de la possibilité de produire à des coûts toujours plus avantageux, ne doivent pas être recherchés au prix de désavantages à long terme pour le secteur, l'économie en général et la société.

2.5. Comme les autres secteurs, l'agriculture européenne est confrontée à des coûts plus élevés, également pour les raisons suivantes:

- des salaires et des rémunérations globalement plus élevés;
- le coût en partie plus élevé des moyens de production;
- le coût accru de l'énergie;
- le fait que toutes les possibilités offertes par les techniques et procédés nouveaux de production (comme par exemple la technologie génétique) ou par l'utilisation de certains moyens de production (comme par exemple les hormones dans la nourriture des animaux), ne peuvent être exploitées;
- des contraintes plus strictes en matière d'environnement, d'hygiène, de défense du bien-être des animaux et de la nature occasionnent des surcoûts.

Le Comité fait observer que bien que ce problème se pose à tous les secteurs, pour les produits agricoles le prix à la production le plus compétitif est plus important qu'il ne l'est pour les produits industriels de pointe. En outre, du fait que la production agricole est liée à la terre et donc également aux attentes de la société en termes de multifonctionnalité, une délocalisation de cette production ou d'une partie de la production vers des pays à bas salaires ou qui appliquent des normes moins sévères en matière d'environnement et de protection sociale comporterait des conséquences considérables pour l'UE.

3. Caractère multifonctionnel de l'agriculture européenne

3.1. Le Comité souligne que ce chapitre de l'avis d'initiative n'abordera la question de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne que dans la mesure strictement nécessaire, étant donné qu'il fait l'objet d'un avis spécifique du Comité: «Les objectifs agri-environnementaux à poursuivre en priorité dans le cadre de l'agriculture multifonctionnelle prévue par l'Agenda 2000». La multifonctionnalité et le modèle agricole européen s'influencent mutuellement. Il rappelle également son avis sur le «développement des zones rurales»⁽⁴⁾.

3.2. Le Comité estime que le rôle de l'agriculture dans la société a subi une importante transformation au cours des dernières décennies dans les pays européens. La préservation du cadre naturel de vie, le désir d'un paysage bien entretenu et

(4) JO C 407 du 28.12.1998.

la sécurité alimentaire qualitative (nourriture saine) ont gagné en importance par rapport à la fonction de production et à la sécurité quantitative de l'approvisionnement.

3.3. Contrairement à la situation qui prévaut dans les pays d'outre-Atlantique, grands exportateurs de produits agricoles, l'agriculture dans les États membres de l'Union européenne remplit simultanément, sur une seule et même superficie, plusieurs fonctions qui répondent aussi à des attentes de la société. Dans les considérants de la réforme de la politique agricole commune⁽¹⁾, la Commission européenne fait notamment le constat suivant: «Multifonctionnalité de l'agriculture, son rôle à la fois économique, environnemental et territorial, la nécessité de maintenir, pour cette raison, une activité agricole à travers le territoire européen et de préserver le revenu des agriculteurs, là est la différence fondamentale entre le modèle européen et celui de nos grands concurrents».

3.4. Le Comité considère comme positif le fait que les ministres représentés au sein du comité des affaires agricoles de l'OCDE aient pu, à l'issue d'une longue phase de discussion, trouver le 6 mars 1998 un accord sur l'objectif de promouvoir une agriculture multifonctionnelle⁽²⁾. «Un large consensus se dégage sur la nécessité pour les gouvernements des pays membres de l'OCDE de définir un cadre d'action approprié en vue de s'assurer que le secteur agro-alimentaire», notamment:

- «permette aux consommateurs d'avoir accès à des approvisionnements adéquats et fiables en denrées alimentaires»;
- «concourt à la gestion durable des ressources naturelles et à la qualité de l'environnement»;
- «participe au développement socioéconomique des zones rurales»;
- «contribue à la sécurité alimentaire aux plans national et mondial».

3.5. Les prestations que l'on attend aujourd'hui de l'agriculture au titre de la multifonctionnalité étaient auparavant plus ou moins rémunérées par le prix des produits. La libéralisation des marchés agricoles et la baisse des prix à la production fragilisent ce mode de rémunération. Le Comité demande que les prestations d'utilité publique qui ne sont pas honorées par le marché soient rémunérées par principe sous forme de paiements directs ciblés, et que ceux-ci deviennent à l'avenir une composante de la PAC. À titre complémentaire, il convient de rechercher des solutions faisant appel à une contribution des bénéficiaires directs, tels que l'industrie touristique.

4. Attentes de la société et des consommateurs envers la production agricole et la PAC

4.1. Avec la sensibilisation aux questions de l'environnement, la demande accrue d'une alimentation saine et les changements de comportement de la population dans la pratique des loisirs, les agriculteurs seront confrontés à l'avenir, à un accroissement des exigences, des désirs et des attentes.

⁽¹⁾ COM(1998) 158 final.

⁽²⁾ Communiqué de la réunion du comité pour l'agriculture de l'OCDE, 6 mars 1998.

Cela signifie toutefois aussi une augmentation de la demande de services, qui ne peut être satisfaite que si leur nécessaire rémunération est garantie.

4.2. Mais on attend aussi de l'agriculture européenne qu'elle améliore sa compétitivité tant sur le marché intérieur que sur les marchés mondiaux. Le secteur de la transformation, celui du commerce des produits alimentaires et les consommateurs demandent des prix à la production davantage alignés sur les prix des marchés mondiaux. Ces attentes entrent toutefois de plus en plus en conflit avec les conditions toujours plus strictes qui s'appliquent aux modes d'exploitation agricole, d'élevage et de production des denrées alimentaires.

4.3. Le Comité préconise de donner aux entreprises agricoles une chance de pouvoir satisfaire aux exigences croissantes de la société ainsi qu'aux obligations toujours plus strictes en matière de production. Il adresse cette demande aux responsables de la politique agricole, de l'industrie de transformation et du commerce des produits alimentaires, qui ne peuvent exiger une qualité maximale à des prix de plus en plus bas, et en particulier aux consommateurs, qui peuvent encourager, par leur comportement d'achat, des formes déterminées de production.

4.4. On tend à considérer de plus en plus qu'un paysage intact, un environnement habitable et le maintien de zones habitées constituent une ressource importante de l'espace rural. Cette mission demandée aux agriculteurs n'est pas toujours acceptée sans frictions de leur part, notamment lorsque celle-ci suppose des restrictions de la production agricole.

4.5. Le Comité est conscient du fait que la diversité des attentes vis-à-vis de l'agriculture et de la PAC représente en partie une contradiction qu'il est difficile de résoudre. D'une part, et c'est bien compréhensible, pour des raisons de protection de l'environnement et des animaux, de la qualité et de la santé, la production est soumise à des exigences toujours plus sévères. D'autre part, l'exigence d'une concurrence accrue sur les marchés agricoles et d'une réduction des dépenses de la PAC est tout aussi forte. Le Comité estime nécessaire une information ciblée du public afin de le sensibiliser au fait que les augmentations de coûts ne peuvent pas être amorties dans tous les cas par une rationalisation, mais qu'elles doivent être répercutées dans les prix à la production ou compensées sous d'autres formes. Il faut également expliquer que les tâches effectuées dans l'intérêt de la collectivité ne sont pas gratuites.

5. L'agriculture européenne sous la pression croissante de la concurrence mondiale

5.1. Le Comité est conscient du fait que les échanges internationaux de marchandises et de services, ainsi que l'économie libre de marché sont essentiels à l'accroissement de la prospérité et sont indispensables aux États industrialisés. Ce qui vaut en général vaut également pour l'économie agricole. Il est essentiel que la concurrence entre les différents pays et entre les continents se déroule dans des conditions équitables. Une ouverture supplémentaire du marché, destinée à intensifier

les échanges, doit être assortie de l'introduction de règles contraignantes (comme par exemple concernant les normes en matière d'environnement, de protection des animaux et de protection sociale) pour un commerce agricole équitable.

5.1.1. L'UE est de loin le plus grand importateur et le deuxième exportateur mondial de produits agricoles. En 1996, sa part des exportations et des importations mondiales de produits agricoles (hors échanges intracommunautaires) s'élevait respectivement à 14,6 %⁽¹⁾ et à 19,8 %. En chiffres absolus, l'UE a importé en 1996 des produits agricoles pour 83,9 milliards de dollars, et elle en a exporté pour 62,2 milliards de dollars vers des pays tiers. Selon le Comité, cela signifie que l'agriculture de l'Union est davantage exposée à la concurrence internationale qu'on ne le pense généralement et que l'on ne peut pas parler de cloisonnement des marchés de l'UE. Dans son avis sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission» Agenda 2000⁽²⁾, le Comité indique que l'UE «représente déjà un des marchés les plus ouverts au monde».

5.1.2. Les marchés agricoles font indéniablement partie de ceux qui depuis de nombreuses années, en particulier depuis la réalisation du marché intérieur, sont soumis à une concurrence plus ou moins illimitée. Celle-ci est souvent synonyme d'une pression constante sur les prix à la production, mais également d'une ouverture accrue au marché, qui conduit à un renforcement de la compétitivité internationale.

5.2. Avec les négociations du GATT, un bond en avant a été fait vers la libéralisation du commerce international des produits agricoles. En même temps, l'espace laissé aux possibilités d'élaborer une politique agricole s'est considérablement réduit. Cela vaut non seulement pour la protection extérieure, mais aussi pour les incitations classiques à l'exportation et pour les mesures internes. Le Comité est conscient que, du fait du prochain cycle de négociations de l'OMC et de l'élargissement à l'Est, les conditions de concurrence de l'agriculture de l'UE vont encore se renforcer.

6. Nouveaux défis pour l'agriculture dans l'Union européenne

6.1. Les membres de l'OMC se sont mis d'accord, à l'article 20⁽³⁾ de l'accord agricole conclu dans le cadre des négociations du GATT, pour poursuivre le processus de réduction progressive des aides et des mesures de protection un an avant la fin de la période de mise en œuvre (application des engagements établis lors des négociations du GATT). L'article 20 de l'accord de l'OMC ne précise toutefois pas de façon contraignante quelles seront les prochaines étapes de la libéralisation ni quelle sera leur importance lors des prochaines négociations de l'OMC.

(1) Source: La situation de l'agriculture dans l'Union européenne, rapport de 1997.

(2) JO C 73 du 9.3.1998, p. 71.

(3) Accords sur l'agriculture de l'OMC de 1994; l'article 20 prévoit notamment une vérification des effets des négociations du GATT et l'objectif «d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché».

6.1.1. L'UE fait partie des plus énergiques défenseurs d'un nouveau cycle global de négociation de l'OMC. Cela signifie que l'UE considère notamment que la circulation des services, les règles en matière d'investissements, un règlement cadre multilatéral sur l'application des règles de concurrence, le commerce et l'environnement, les obstacles techniques aux échanges doivent faire l'objet de la négociation du millénaire au même titre que l'agriculture. Les intérêts en jeu diffèrent considérablement. Il faut donc s'attendre à ce que les négociations agricoles soient particulièrement difficiles. Le fait que les divergences de conceptions entre les pays du Groupe de Cairns, les États-Unis et les pays européens, ou encore le Japon et la Corée sur des questions fondamentales de la politique agricole se sont plutôt renforcées constitue un facteur aggravant. En effet, ce sont deux tendances qui s'opposent. Le premier groupe d'États souhaite parvenir à la suppression radicale des aides et à la libéralisation complète du commerce agricole. Le second groupe entend garantir le caractère durable et multifonctionnel de l'agriculture, et soutient donc le maintien d'une protection vis-à-vis de l'extérieur et de certaines mesures de politique agricole. Étant donné cette situation initiale, la Commission et les gouvernements des États membres devront accomplir de grands efforts pour défendre les intérêts légitimes de l'agriculture européenne et pour garantir à l'agriculture les conditions cadres qui lui permettront également à l'avenir de fournir des prestations multifonctionnelles.

6.1.2. Après la décision de la réforme de la PAC, le Conseil européen de Berlin a fait la déclaration suivante:

«Les efforts entrepris, notamment en termes de réduction des prix de soutien, constituent une contribution essentielle de la Communauté européenne à la stabilisation des marchés agricoles mondiaux. Le Conseil européen considère que les décisions adoptées en matière de réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000 constitueront des éléments essentiels pour la définition du mandat de négociation de la Commission en vue des futures négociations commerciales multilatérales à l'OMC.»

Le Comité renvoie aux avis du CES sur la réforme de la PAC, dans lesquels certains aspects des négociations de l'OMC ont été abordés. Dans l'avis sur «Les aspects agricoles de la communication de la Commission» «Agenda 2000»⁽²⁾, le Comité préconise, lors des prochaines négociations de l'OMC, «de ne pas renoncer à toute protection extérieure qui s'avérerait nécessaire» et souligne la nécessité «d'introduire des normes environnementales et sociales à l'échelle mondiale».

6.2. Le Comité suit avec une grande attention les initiatives de l'Union concernant la conclusion, au niveau bilatéral ou régional, d'accords de libre-échange. Une pression considérable est exercée pour inclure l'agriculture dans ce type de réglementation de zones de libre échange. Dans ce contexte, il convient toutefois de se demander de façon critique dans quelle mesure des accords de libre-échange intégrant l'agriculture sont compatibles avec l'objectif de garantir le modèle agricole européen. Il faut tenir compte du fait que, dans le cas d'une poursuite de la libéralisation du commerce agricole international dans le cadre de l'OMC ou en raison d'accords de libre échange, l'agriculture paysanne subira une pression énorme, y compris dans un certain nombre de pays en voie de développement.

6.3. L'élargissement aux PECO comporte pour l'UE d'énormes défis politiques et institutionnels, et représente également un défi de taille pour l'agriculture de l'UE. Le Comité s'est exprimé de manière détaillée sur ce sujet dans plusieurs avis, en particulier dans celui sur les «Implications pour la PAC de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale»⁽¹⁾.

6.3.1. L'agriculture est, avec les questions de l'environnement, de la libre circulation des personnes, des services et de la sûreté nucléaire, l'un des secteurs les plus complexes en termes d'élargissement de l'UE aux PECO, dont les conséquences pour les deux parties auront une très grande portée. Les retombées effectives sur les marchés agricoles de l'UE, sur les engagements OMC et/ou sur le budget communautaire dépendront également, dans une mesure déterminante, des éléments suivants:

- quand auront lieu les premières adhésions;
- sous quelle forme et pour combien de temps seront établis des régimes transitoires (par exemple en ce qui concerne l'attribution de primes dans le cadre des organisations de marché);
- sous quelle forme et dans quelle mesure les réglementations quantitatives (quotas, cheptels de référence) seront d'application;
- si et dans quelle mesure des alternatives de production seront mises en œuvre dans le domaine des énergies et des matières premières renouvelables à usages industriels

6.4. L'ONU estime que la population mondiale actuelle d'environ 6 milliards d'êtres humains atteindra 8 milliards environ dans les 20 prochaines années. Cela entraînera inévitablement une forte augmentation des besoins en nourriture, tandis qu'il faudra prendre en compte l'insuffisance du pouvoir d'achat dans de nombreux pays.

L'agriculture européenne devra exploiter les possibilités offertes par une demande mondiale croissante, mais pas à n'importe quel prix.

7. Politique de consolidation du modèle agricole européen

7.1. Le Comité estime que l'attachement au modèle agricole européen et la nécessité d'adapter l'agriculture européenne au nouveau contexte économique en mutation ne sont pas contradictoires. Cela signifie cependant que les agriculteurs ne sont pas les seuls sollicités, et que la politique agricole commune doit répondre à des exigences particulières. Le Comité estime que la «politique de consolidation du modèle agricole européen» répond à la nécessité de renforcer et de continuer à développer la politique agricole souhaitée par tous au moyen de mesures concrètes. Cela suppose toutefois que, au-delà des prochaines négociations de l'OMC, la marge de manœuvre nécessaire en matière de politique agricole reste garantie à l'UE et aux États membres.

7.2. Pour pouvoir tirer de bonnes conclusions pour l'avenir, il convient d'évaluer d'abord dans quelle mesure la PAC qui existait jusqu'à présent a rempli l'objectif de garantir le modèle agricole européen, et dans quelle mesure la PAC récemment réformée pourra satisfaire à cette exigence. Il se pose en particulier la question de savoir comment garantir, à l'avenir encore, avec le durcissement de la concurrence, les différentes missions de l'agriculture multifonctionnelle.

7.3. Réforme de la PAC de 1992

7.3.1. Au cours de son histoire, la PAC s'est régulièrement adaptée aux changements de situation. La première réforme globale date de 1992. Elle avait notamment pour objectifs de:

- maintenir en activité un nombre suffisamment élevé d'agriculteurs, afin de préserver l'environnement et le modèle de l'exploitation agricole familiale;
- freiner la production dans les proportions nécessaires au rétablissement de l'équilibre du marché;
- introduire des méthodes de production extensives;
- encourager la compétitivité et l'efficacité de ce secteur, afin que l'agriculture européenne puisse conserver son rôle sur le marché mondial.

7.3.2. Le Comité s'est penché sur les conséquences de la réforme de la PAC de 1992 avec un avis d'initiative⁽²⁾, dans lequel il constatait notamment qu'une partie des objectifs, comme la suppression des excédents, une orientation plus forte de la production en fonction d'exigences écologiques, et la stabilisation des revenus, ont pu être atteints dans une certaine mesure. On peut toutefois déplorer le fait que l'on n'ait pu freiner la tendance à poursuivre la concentration de la production agricole, ce qui est cause d'une perte constante d'emplois dans l'agriculture. Ce qui avait été constaté dès le début de l'année 1997 dans cet avis d'initiative s'est vu confirmer dans les développements ultérieurs. Tant le nombre des entreprises agricoles que celui de la main-d'œuvre, ont diminué à peu près dans les mêmes proportions qu'avant la réforme (3,7 % par an en moyenne).

7.3.3. Il convient d'évaluer positivement le fait que les revenus aient à nouveau connu une évolution plus favorable après la réforme que dans les années qui l'avaient précédée. Il ne faut toutefois pas ignorer que l'augmentation de la valeur ajoutée nette⁽³⁾ par travailleur est essentiellement liée à l'exode rural, en dépit d'une forte augmentation des paiements directs, due à la réforme. En outre, il faut considérer que l'écart entre les revenus agricoles et les revenus non agricoles est en moyenne toujours important.

⁽²⁾ «Bilan Réforme PAC», JO C 89 du 19.3.1997, p. 9.

⁽³⁾ Valeur ajoutée nette par rapport au coût des facteurs = valeur ajoutée brute aux prix du marché moins les amortissements, moins les taxes + les subventions.

⁽¹⁾ JO C 75 du 10.3.1997, p. 4.

7.3.4. Le modèle agricole européen remplit une variété de fonctions. Étant donné les problèmes actuels, tels que notamment l'entrave à la multifonctionnalité en raison du vieillissement des exploitants, l'abandon de l'exploitation de certaines régions ainsi que les dégradations causées à l'environnement par la production agricole, on ne peut pas dire que les conditions-cadres qui prévalent actuellement en matière de politique agricole répondent dans une mesure appropriée à la nécessité de garantir le modèle agricole européen. Le Comité attire toutefois l'attention sur le fait qu'il ne faut pas juger uniquement la PAC, mais également la politique des États membres dans la mise en œuvre des mesures européennes d'organisation des marchés et des programmes d'aide.

7.4. Réforme de la PAC de 1999

7.4.1. Les mesures de réforme décidées à Berlin entreront en vigueur au début de l'année prochaine. Même si les réformes sont moins ambitieuses que celles proposées par la Commission, leurs conséquences seront déjà tangibles à moyen terme.

7.4.2. Les réductions de prix qui ont été décidées renforcent d'une part la compétitivité de l'agriculture de l'UE par rapport aux concurrents des pays tiers, mais comportent d'autre part pour les actifs du secteur agricole une nouvelle baisse de la part provenant des recettes du marché dans la composition de leur revenu. Les paiements directs deviendront encore plus importants pour les revenus agricoles, mais souvent, ils ne rempliront pas totalement leur rôle de compensation. La couverture correcte des coûts est toutefois indispensable à la viabilité des exploitations agricoles.

7.4.3. L'octroi de paiements directs sera, ou pourra être soumis à des conditions supplémentaires. Cela comportera d'une part une surcharge administrative et, d'autre part, le risque qu'une partie seulement des paiements directs possibles pourra effectivement être octroyée.

7.4.4. La décision arrêtée à Berlin de stabiliser d'ici à 2006 le coût réel de la politique agricole commune au niveau de 1999 signifie que la marge de manœuvre financière pour réaliser les tâches prévues est très limitée. Selon le Comité, cet état de fait se répercutera en particulier sur le deuxième pilier de la politique agricole commune, la politique de développement de l'espace rural. Il craint que l'objectif louable d'un développement durable de l'espace rural ne puisse en fin de compte être réalisé, comme il a déjà eu l'occasion de l'exprimer dans l'avis sur la «Réforme PAC/Financement (Agenda 2000)»⁽¹⁾.

7.4.5. Tant le Conseil des ministres de l'Agriculture que les chefs d'État et de gouvernement se sont efforcés, par cette réforme, à la fois de relever les nouveaux défis lancés à l'agriculture européenne et de se conformer aux principes établis par le Sommet de Luxembourg. Le Comité craint toutefois que la pression sur le revenu des agriculteurs ne se renforce considérablement et que la poussée en direction d'une concertation accrue ne s'intensifie à l'avenir.

7.5. *La PAC doit encourager les initiatives individuelles et promouvoir la compétitivité*

7.5.1. L'accord entre les chefs d'État et de gouvernement sur la réforme de la PAC a permis de définir les conditions de la production agricole, du moins pour les prochaines années. Le débat sur la PAC ou sur d'importantes composantes de celle-ci se poursuivra tantôt dans le contexte des prochaines négociations commerciales de l'OMC, tantôt sous la pression prévisible en faveur d'une libéralisation plus poussée, tantôt dans la perspective de l'élargissement à l'Est.

Il est toutefois déterminant de dégager un consensus fondamental sur la nécessité de prendre un certain nombre de mesures de politique agricole afin de garantir le modèle agricole européen et le caractère multifonctionnel de l'agriculture.

7.5.2. Comme indiqué dans l'introduction, le modèle agricole européen nécessite certaines prestations de la part des travailleurs du secteur agricole. Étant donné que la multifonctionnalité de l'agriculture constitue une demande incontestée de la société des États membres de l'UE, il convient de garantir aux travailleurs du secteur agricole, de manière tout aussi incontestée, un niveau de vie équitable conformément à l'article 33 du Traité constituant la Communauté européenne.

7.5.3. Le Comité estime que les agriculteurs devront, à l'avenir plus encore que durant les décennies précédentes:

- réagir à temps aux modifications du marché pour exploiter de nouveaux débouchés;
- utiliser les possibilités offertes par le progrès technique dans la mesure nécessaire à l'optimisation de la production et dans le respect des principes de durabilité et de protection de l'environnement;
- recourir à la coopération entre entreprises par exemple sous forme de coopératives, pour diminuer les coûts de production d'une part, et pour améliorer leur position sur le marché d'autre part;
- augmenter la valeur ajoutée en diversifiant les produits, en améliorant la qualité de la production et en utilisant de manière ciblée les occasions offertes par le marché;
- profiter également des possibilités de gain supplémentaires quand elles se présentent et peuvent être exploitées à bon escient.

Les mesures de politique agricole au niveau de l'Union ou des États membres doivent aussi viser à soutenir l'initiative personnelle.

7.5.4. Les prestations multifonctionnelles que l'on attend de l'agriculture européenne nécessitent donc, outre de nouveaux instruments de la PAC, comme par exemple une assurance couvrant la perte des récoltes et des recettes, la poursuite d'une politique des prix et des marchés reposant en principe toujours sur les trois éléments principaux de la PAC: marché unique, préférence communautaire et solidarité financière.

(1) JO C 407 du 28.12.1998, p. 1156.

7.5.5. Comme on l'a déjà affirmé à plusieurs reprises, une agriculture compétitive et productive constitue un élément important du modèle agricole européen. On demande aux agriculteurs d'utiliser les possibilités existantes pour renforcer leur compétitivité. Celle-ci ne dépend toutefois pas exclusivement du prix auquel les produits peuvent être proposés, mais également de la qualité, de l'image de marque et de la provenance des produits agricoles.

Les consommateurs attendent davantage d'informations sur les méthodes de production, l'origine et la qualité. Le marquage et la traçabilité des produits alimentaires deviennent de plus en plus importants. Celui qui répond à ces attentes a d'autant plus de chances d'échapper en partie à la concurrence croissante sur les prix (due principalement à la concentration dans le commerce des produits alimentaires) et d'obtenir une meilleure rémunération de ses produits. Il faut de même utiliser les possibilités existantes de différencier les produits de manière positive dans le cadre des réglementations de l'UE sur la protection des indications géographiques, des appellations d'origine⁽¹⁾ et des attestations de spécificité⁽²⁾; il est décisif, à cet égard, de supprimer les éventuels obstacles administratifs et les charges financières qui pèseraient sur le demandeur.

7.5.6. Les grands progrès scientifiques et de la technique agricole ont permis d'augmenter le rendement de la production agricole dans des proportions considérées comme impossibles il y a quelques dizaines d'années. Les agriculteurs n'ont pas été les seuls bénéficiaires de cette évolution, mais ce sont plutôt les consommateurs et la société dans son ensemble qui en ont profité, puisqu'elle s'est traduite par une augmentation de la prospérité. Le Comité juge nécessaire que l'agriculture européenne puisse utiliser à l'avenir également les nouvelles évolutions du progrès technique, en particulier grâce à la biotechnologie. Il faut toutefois veiller à répondre aux exigences écologiques et aux attentes de la société à l'égard de la production agricole, mais aussi éviter, voire rémunérer et compenser les désavantages dans la concurrence provoqués par les limitations. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire que l'Europe déploie un effort accru de recherche agricole en vue du développement de technologies porteuses d'avenir. Cet effort est également nécessaire pour favoriser une plus grande autonomie.

7.5.7. Afin de répondre aux exigences de protection de la nature, de l'environnement et des animaux, de qualité des produits et de santé, des réglementations appropriées sont nécessaires, qui doivent, au besoin, être mises à jour sur la base des nouvelles connaissances. Comme il est dit au paragraphe 2.6, les dispositions et les exigences de l'UE en matière de production, qui sont généralement plus sévères, peuvent entraîner pour les exploitants agricoles européens des désavantages considérables en termes de compétitivité. Il convient d'accorder une attention toute particulière à ce phénomène, en raison de l'internationalisation croissante des échanges agricoles. Afin de garantir des conditions de concurrence équitables également au sein du marché unique, tous les États membres doivent appliquer des exigences équivalentes en matière de normes de qualité, d'environnement et de protection des animaux.

(1) Règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (JO L 208 du 24.7.1992, p. 1).

(2) Règlement (CEE) n° 2082/92 du Conseil, du 14 juillet 1992, relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires (JO L 208 du 24.7.1992, p. 9).

Le Comité estime donc, comme il l'a déjà demandé à plusieurs reprises dans ses avis, que des normes importantes pour la production agricole doivent également être garanties par des règles contraignantes au niveau international, afin d'empêcher l'apparition de distorsions de concurrence insurmontables. En outre, pour l'établissement de nouvelles règles de production et, le cas échéant, l'adaptation aux nouvelles connaissances ou conditions, il convient de procéder en ne transposant que le strict nécessaire, et en renonçant à ce qui ne se justifie pas objectivement.

7.6. Conserver les fonctions essentielles de l'organisation du marché

7.6.1. Le Comité part du principe que la production agricole destinée au marché doit rester à l'avenir pour les agriculteurs la source de revenu essentielle et, partant, un élément indispensable du modèle européen. Les marchés agricoles sont particulièrement exposés aux fluctuations des prix. Les grandes fluctuations de prix comportent souvent de faux messages pour le marché, elles conduisent périodiquement à de fortes pertes et, à long terme, elles ne sont pas non plus avantageuses pour les consommateurs⁽³⁾. Les organisations de marché représentent dès lors, dans ce contexte, un filet de sécurité. Elles ne doivent toutefois pas conduire à des distorsions du marché. La production agricole devra, à long terme, être orientée en fonction des conditions du marché.

7.6.2. Il doit toutefois être clair qu'il faut, comme par le passé, adapter régulièrement les organisations de marché aux évolutions des conditions du marché et de la concurrence. Cependant, cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à des pans entiers d'une organisation, comme par exemple les dispositions concernant les importations et les interventions, ou des instruments d'orientation de l'offre, qui ont prouvé leur efficacité.

7.6.3. Il faut partir du principe que les entreprises agricoles des États membres de l'UE ne seront généralement pas davantage en mesure à l'avenir de produire durablement aux prix du marché mondial, hormis quelques exceptions et situations de marché particulièrement favorables (voir à ce sujet les réflexions développées dans les paragraphes 2 et 4). Au contraire, la multifonctionnalité de l'agriculture européenne prendra à l'avenir de plus en plus d'importance pour la société

(3) L'étude de la Commission européenne intitulée «Vers une politique agricole et rurale commune pour l'Europe» (European Economy n° 5/97), rédigée par des économistes agricoles compétents, apporte une justification des mesures prises par la puissance publique afin de stabiliser le marché agricole en tenant compte des particularités suivantes:

- risque élevé lié à la dépendance à l'égard des conditions météorologiques et à l'apparition de parasites et de maladies (principalement à petite échelle);
- risque du capital et du change élevés (concernant l'ensemble du secteur — l'entrée en vigueur d'une Union économique et monétaire annulant ce dernier risque dans l'espace du marché unique);
- la forte dispersion de nombreuses exploitations de petite taille qui supportent des charges importantes en termes d'immobilisation et de propriété foncière non mobiles, mais dont les disponibilités sont très limitées;
- une dépendance relativement incontournable à l'égard des processus de développement et de croissance conditionnés par les saisons et la biologie;
- des producteurs qui ne disposent individuellement que de ressources et d'informations insuffisantes sur la gestion des risques;
- l'obligation de proposer régulièrement des produits dans le cas des biens de première nécessité.

dans son ensemble. Étant donné que les différences déjà mentionnées dans les conditions de production subsisteront à l'avenir et que la production agricole de l'UE sera soumise à de nouvelles exigences, éventuellement plus sévères, le Comité considère qu'il est nécessaire de prévoir également, pour l'avenir, une protection extérieure adaptée.

Dans la mesure où la protection extérieure est réduite, il est absolument indispensable, afin que l'agriculture européenne soit multifonctionnelle, que les services d'utilité publique fournis par les entreprises agricoles soient suffisamment rémunérés grâce à une augmentation correspondante des paiements directs, et que ces derniers soient maintenus. Il faut tenir compte de cette réalité non seulement lors des négociations de l'OMC, mais aussi lors des négociations menées par l'UE avec des pays tiers ou des groupes d'États en vue de la conclusion d'accords de libre-échange.

7.6.4. Le Comité invite la Commission à mettre tout en œuvre pour que, lors du prochain cycle de négociations commerciales de l'OMC, les négociations portent non seulement sur une nouvelle réduction de la protection extérieure, mais aussi sur l'introduction d'exigences minimales contraignantes en matière sociale et environnementale, applicables à tous les États membres de l'OMC afin de créer des conditions de concurrence équitables, comme le Comité l'avait demandé notamment dans l'avis d'initiative sur «L'organisation mondiale du commerce (OMC)»⁽¹⁾. Dans la mesure où des progrès seront obtenus dans le sens d'une législation contraignante pour instaurer un commerce agricole équitable dans le cadre de l'OMC, il sera également justifié de poursuivre la libéralisation du commerce international.

7.6.5. La sécurité et la qualité des produits alimentaires, la santé des personnes, des animaux et des plantes, mais également les méthodes d'élevage adaptées aux besoins des animaux sont des exigences de la population qui doivent être progressivement intégrées dans l'agriculture européenne et qui sont inscrites de plus en plus fréquemment dans le droit européen à travers les textes concernés. Le Comité se félicite de l'importance que la Commission attache à ces questions et de son intention de les aborder comme telles au cours des négociations. L'objectif doit être de parvenir à des réglementations qui empêchent de contourner les dispositions strictes de l'UE par des importations sources de distorsion de concurrence en provenance de pays tiers qui ne disposent pas d'une législation aussi stricte ou de mettre en péril des secteurs entiers de production. Chaque État doit avoir la possibilité de répondre aux préoccupations essentielles de ses consommateurs. Le Comité juge nécessaire, pour atteindre cet objectif, l'application du «principe de prévention» (article 5.7 de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires — MSP) à partir d'une évaluation homogène du risque au sein de l'OMC, conformément à la proposition de la Commission.

7.6.6. Le Comité demande que les prochaines étapes de la libéralisation soient différenciées en fonction des différentes situations et exigences de chacun des secteurs de production. En outre, il faut prévoir des mécanismes pour appréhender les fluctuations monétaires. Le Comité estime qu'il est indispensable de prolonger la clause de paix au-delà de 2003. Il en va de même pour la clause de sauvegarde spéciale prévue à l'article 5 des accords agricoles de l'OMC.

7.6.7. Dans un contexte mondial de division du travail, les exportations jouent un rôle essentiel. Pour les raisons exposées

dans plusieurs paragraphes de cet avis, les «restitutions à l'exportation» continueront à jouer un certain rôle à l'avenir, comme instrument de l'organisation de marché. L'objectif est, quoi qu'il en soit, de conclure des accords internationaux qui tendent à réduire le plus possible toutes les formes de soutien aux exportations, afin d'établir des conditions de concurrence équitables sur les marchés internationaux. Le Comité préconise toutefois que:

- l'agriculture européenne entreprenne tous les efforts afin de tirer parti de son atout local sur ses marchés, y compris en se conformant totalement aux attentes des consommateurs de produits alimentaires (réduction de la dépendance à l'égard de l'exportation);
- les possibilités d'exportation soient exploitées, en particulier dans le cas des produits de l'agriculture et/ou l'industrie de transformation européenne qui disposent d'avantages comparatifs, d'une demande mondiale solvable et qui peuvent être exportés en partie même sans restitutions;
- à travers l'utilisation d'instruments d'orientation de l'offre, on puisse non seulement garantir le respect des engagements actuels de l'OMC, mais aussi éviter les exportations «à tout prix»;
- la politique d'exportation de produits agricoles de l'UE prenne également en compte les différences tenant à la situation de l'agriculture dans les pays importateurs, en particulier dans les pays en développement.

7.6.8. Sur la question des aides à l'exportation, il faut s'attendre à des divergences particulièrement importantes dans les prochaines négociations de l'OMC. Les accords sur l'agriculture de l'OMC ont certes clairement reconnu, à l'article 10 paragraphe 3, les crédits à l'exportation et les garanties de crédits à l'exportation comme des subventions à l'exportation, mais ils n'ont fixé aucune discipline. Il était prévu d'arriver à un accord sur ce point lors de la phase d'application du cycle d'Uruguay, mais aucun progrès n'a été réalisé. Les prochaines négociations ne doivent pas conduire à de nouvelles restrictions en matière d'aides à l'exportation, qui ne seraient pas assorties de disciplines des crédits à l'exportation et des garanties de crédits à l'exportation. Étant donné qu'à l'avenir, les prix du marché mondial demeureront en règle générale inférieurs aux prix communautaires, aucun accord ne devrait être conclu sur l'élimination des aides à l'exportation.

7.7. Paiements directs fonctionnels

7.7.1. La multifonctionnalité de l'agriculture européenne comporte des prestations qui jadis étaient rémunérées plutôt de façon satisfaisante par la recette du marché. Cela se vérifie de moins en moins, de sorte que les paiements directs prennent de l'importance dans la composition du revenu des agriculteurs. Certes, ils ont un rôle important, mais ils ne peuvent constituer qu'un revenu complémentaire, puisque l'agriculteur est un entrepreneur qui produit pour le marché et qui doit donc tirer principalement son revenu de la recette du marché.

7.7.2. La réforme de la PAC de 1992 a représenté une étape essentielle vers le développement des paiements directs, tendance qui s'accroît. Il est décisif, pour les agriculteurs, et notamment pour l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes, que ces paiements ne fassent pas continuellement l'objet de controverses politiques, et que l'on précise clairement leur finalité, mais aussi que ces paiements soient garantis à long terme.

(1) JO C 101 du 12.4.1999, p. 43.

7.7.3. Le Comité soutient expressément le principe de paiements directs fonctionnels et d'une protection durable de cet instrument de la PAC qui gagne en importance. On doit donc distinguer entre:

- les paiements directs utilisés comme règlement de prestations d'utilité publique qui n'ont pas de cours du marché;
- les paiements directs utilisés pour compenser des baisses de prix dans la mesure où elles se justifient;
- les paiements directs utilisés pour compenser des difficultés naturelles permanentes et immuables.

Étant donné que la réforme dans le cadre de l'Agenda 2000 a en partie renoncé à ce principe, le Comité estime que des conséquences négatives, du moins à long terme, sont à craindre.

7.7.4. Dans l'intérêt de l'acceptation générale des paiements directs, le Comité souligne la nécessité de les motiver suffisamment. Si toutefois les conditions d'accès à ces paiements devenaient de plus en plus difficiles, le nombre des agriculteurs susceptibles de les remplir diminuerait, et on pourrait se demander si les objectifs initiaux peuvent encore être atteints.

Il ne serait certes pas pertinent que, d'une part, des exigences trop strictes rendent encore plus difficile l'adaptation, tout en empêchant, d'autre part, un renforcement de la compétitivité au niveau international. Il faut également veiller à ce que l'administration de paiements directs, comme celle des autres mesures d'aide, soit la plus efficace possible et évite la surcharge bureaucratique.

7.7.5. La capacité de la Communauté à défendre la réforme de la PAC dans le cadre des prochaines négociations de l'OMC constituera pour elle un test. La Commission a assuré à plusieurs reprises que les primes prévues dans le cadre de l'organisation de marché, modifiées ou nouvelles, sont compatibles avec les exigences de la «boîte bleue» («blue box») et seront défendues avec toute l'énergie possible pour être garanties à long terme. Le Comité juge cette garantie absolument nécessaire, puisque l'approche des mesures «bleues», retenue pour une orientation de l'offre, a fait ses preuves. De même, il est nécessaire de garantir la «boîte verte» («green box»), étant donné que les «mesures vertes» sont devenues plus importantes, ont une influence minime sur le commerce et sont indispensables comme instrument d'indemnisation de certaines prestations fournies par l'agriculture.

7.7.6. La tendance de la PAC, qui s'est accentuée depuis 1992, à réduire le financement des mesures de soutien des prix et à augmenter en revanche les paiements directs, rend les revenus des agriculteurs de plus en plus dépendants du budget de la Communauté. Le Comité souligne que, pour pouvoir donner aux agriculteurs la sécurité dont ils ont besoin, il convient de garantir à long terme la base financière des paiements directs.

7.8. Politique en faveur du développement de l'espace rural

7.8.1. Une grande importance est accordée aux mesures prises dans le cadre d'une politique intégrée de développement des zones rurales, le deuxième pilier de la PAC. Il s'agit essentiellement du regroupement des mesures d'accompagnement existantes (programme d'environnement et sylviculture), de mesures relevant de la politique agricole structurelle (ancien objectif 5a), ainsi que de programmes d'aide limités jusqu'à présent à certaines zones relevant des objectifs.

7.8.2. Le Comité considère que ce regroupement de mesures est pertinent, car il permet de prendre davantage en compte l'objectif de renforcer la politique intégrée en faveur des zones rurales, en s'attachant tout particulièrement à l'agriculture. La politique de développement des zones rurales remplit une fonction indispensable, mais elle ne peut toutefois pas remplacer les instruments traditionnels de la PAC. Le Comité regrette que le budget prévu corresponde uniquement aux dépenses engagées jusqu'à présent. Pour satisfaire aux exigences effectives, en particulier en vue de garantir la multifonctionnalité de l'agriculture dans toutes les régions de l'UE, un cadre budgétaire plus important s'impose.

7.8.3. La pression croissante de la concurrence nécessite un renforcement de la position des agriculteurs sur le marché, notamment grâce à des entreprises de commercialisation et de transformation compétitives, les coopératives remplissant à cet égard une fonction déterminante. Les mesures de soutien prévues dans ce domaine par le règlement sur le «développement rural» jouent un grand rôle. Le Comité espère une mise en œuvre ciblée et efficace et considère en outre les mesures de commercialisation ciblées comme un élément important susceptible de renforcer cette position sur le marché intérieur et sur les marchés tiers. Elles doivent avoir essentiellement pour objectif de permettre aux agriculteurs de réaliser une valeur ajoutée plus importante et d'utiliser davantage les ressources endogènes des régions, afin d'améliorer durablement le potentiel économique des zones rurales.

7.8.4. La réforme de la PAC prévoit un développement des compensations, qui sont importantes pour les agriculteurs des zones défavorisées. Il s'agit d'un instrument très utile pour garantir l'activité agricole dans ces régions. Ces paiements directs, dont l'efficacité est prouvée et largement reconnue, ont pour fonction de compenser les désavantages naturels permanents. Le Comité demande que ce principe soit conservé et qu'il ne soit pas confondu avec d'autres objectifs de la PAC.

7.8.5. Le Comité estime que la fonction de production est également nécessaire afin de maintenir une diffusion de l'agriculture dans les régions défavorisées et de garantir la multifonctionnalité des entreprises agricoles dans ces régions. Il se prononce donc en faveur de mesures spécifiques visant à maintenir la production même dans des conditions difficiles. Il en va ainsi des produits pour lesquels il n'existe pas de réelle alternative, comme la production laitière ou l'élevage bovin ou ovin dans certaines régions.

7.9. Possibilités d'emploi et de revenu complémentaires ou alternatifs pour les agriculteurs

7.9.1. Le fait que les agriculteurs perçoivent des revenus de différents secteurs en raison de la diversification de leurs activités n'est pas nouveau. Dans certains États membres, ce phénomène peut être plus accentué en raison des structures et des conditions locales existantes. Souvent les agriculteurs sont amenés à chercher des possibilités d'emploi supplémentaires, à cause de la baisse du revenu résultant de l'activité agricole, qui se vérifie dans un grand nombre d'exploitations, mais également en raison d'attentes personnelles en matière de revenu.

7.9.2. Ces possibilités d'emploi supplémentaires peuvent contribuer à consolider la situation économique des exploitations agricoles. Les programmes de développement rural doivent absolument porter en priorité sur l'emploi en général et sur la création de possibilités d'emploi et de revenu supplémentaires pour les agriculteurs et leurs familles. Le Comité soutient cette stratégie, mais il demande, afin de garantir une mise en œuvre efficace, que soient éliminés les obstacles et les complications juridiques, étant donné que l'aide financière seule ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés.

7.10. Le défi des matières premières renouvelables

7.10.1. Outre l'approvisionnement en denrées alimentaires et en aliments pour animaux, la fourniture d'énergie et de matières premières est une fonction importante de l'agriculture et de la sylviculture, depuis les origines. La biomasse, en tant que matière première renouvelable, acquiert à son tour une importance croissante. Les agriculteurs sont en mesure de mettre à disposition une quantité bien plus importante de biomasse utilisable comme matière première. La possibilité de renforcer la prise en charge de cette mission ne doit pas seulement être considérée comme une partie de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne, mais elle représente une contribution essentielle à l'environnement, à l'emploi et surtout en faveur de la consolidation du modèle agricole européen.

7.10.2. La biomasse est, de plus en plus, utilisée dans certains secteurs industriels comme matière première alternative. Elle comprend différents composants végétaux de base, utilisés dans l'industrie chimique, par exemple comme produit de substitution aux détergents, aux encres d'imprimerie, ou comme fibres végétales pour la construction automobile. En raison des problèmes actuels que pose la réduction des déchets, l'emploi accru d'amidon végétal comme matière première dans l'industrie de l'emballage revêt une importance particulière. Le Comité se félicite vivement de cette évolution et se déclare dès lors en faveur d'une aide ciblée tenant compte des aspects écologiques.

7.10.3. Dans le protocole de Kyoto⁽¹⁾, l'UE a pris l'engagement de réduire entre 2008 et 2012 les émissions responsables de l'effet de serre de 8 % par rapport au niveau de 1990. Afin d'y parvenir, le Livre vert de la Commission européenne «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables»⁽²⁾ prévoit de multiplier par deux la part que représente l'utilisation de matières énergétiques renouvelables, qui passerait de 6 % à 12 % d'ici 2010. La biomasse joue à cet égard un rôle important.

(1) Protocole de Kyoto: La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997.

(2) COM(97) 599 final du 26 novembre 1997, «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables, Livre vert établissant une stratégie et un plan d'action communautaires».

7.10.4. Outre sa fonction importante pour l'environnement, l'utilisation accrue de la biomasse dans l'alimentation en énergie a un effet important sur l'emploi. Le Livre vert de la Commission (cf. étude TERES II)⁽³⁾ estime qu'à moyen terme, d'ici 2010, 500 000 postes de travail (nets) pourront être créés.

7.10.5. Le Comité préconise qu'outre un soutien financier suffisant de la biomasse comme matière première renouvelable, des mesures réglementaires appropriées soient également prises pour faciliter son utilisation dans le secteur de l'énergie et en tant que matériel, comme par exemple:

- l'amélioration de la position concurrentielle des sources d'énergie renouvelables par rapport aux sources d'énergie fossiles, comme le font déjà certains États membres par le biais de la politique fiscale;
- une réglementation à l'échelle de l'UE concernant l'utilisation de combustibles biologiques lorsque cela se justifie d'un point de vue économique et écologique;
- la promotion de l'utilisation accrue d'électricité et de chaleur produites à partir de la source d'énergie renouvelable qu'est la biomasse;
- la suppression des limitations prévues par l'accord de Blair House pour les graines oléagineuses;
- la suppression des obstacles administratifs à la plantation de produits de cultures arables non destinés à l'alimentation.

Le Comité préconise en outre d'intensifier la recherche dans le but de rendre la biomasse plus compétitive par rapport aux matières premières fossiles, et de développer de nouvelles possibilités de mise en valeur, par exemple dans l'industrie chimique ou dans la construction de véhicules.

8. Conclusions

8.1. Le modèle agricole européen doit être considéré comme une composante d'une approche autonome en matière de politique sociale et économique, qui caractérise depuis quelques dizaines d'années déjà les pays européens. Il doit être compris comme le modèle politique d'une agriculture caractérisée par des exploitations familiales, axée sur le principe de la durabilité économique, sociale et écologique, et qui est en mesure de fournir les différentes prestations demandées par la société, donc multifonctionnelle.

8.2. Le Comité est conscient de l'importance du fait que la Commission européenne, les gouvernements des États membres et les organisations professionnelles des agriculteurs européens se réclament expressément du modèle agricole européen. Toutefois, bien que cette reconnaissance soit positive, il ne faut pas oublier qu'en fin de compte le facteur décisif est la syntonie entre ce modèle et la politique mise en œuvre.

8.3. L'attachement au modèle agricole européen ne doit pas être considéré comme incompatible avec l'exigence, pour les agriculteurs, de s'adapter aux conditions cadres économiques en perpétuelle évolution, pour les exploitations agricoles, d'être compétitives et pour la production, de répondre aux exigences du marché.

(3) TERES II, Commission européenne, 1997.

8.4. Il devrait être incontesté que le modèle agricole européen représente la condition décisive pour que la multifonctionnalité de l'agriculture, telle que l'attend la société, soit toujours garantie à l'avenir. Une agriculture orientée exclusivement vers la compétitivité internationale ne pourra pas remplir ces exigences.

8.5. Le Comité voit dans la «politique en faveur d'une consolidation du modèle agricole européen» la nécessité de stabiliser le modèle de politique agricole souhaité par tous au moyen de mesures politiques concrètes. Il faut faire en sorte qu'à l'avenir, y compris sous la pression toujours accrue de la concurrence, il soit possible de garantir les différentes prestations de l'agriculture multifonctionnelle.

8.6. Une agriculture compétitive et efficace constitue un élément important du modèle agricole européen. Le Comité prévoit que les agriculteurs devront à l'avenir exploiter, encore davantage que par le passé, les possibilités existantes pour renforcer leur compétitivité, pour saisir les occasions offertes par le marché et pour trouver des emplois et/ou des revenus supplémentaires, et qu'il faudra encourager dûment les initiatives privées. Le progrès technique est également indispensable à l'amélioration de l'efficacité. Le Comité considère toutefois qu'une compensation appropriée est justifiée et nécessaire, lorsque les limitations imposées aux exploitations agricoles pour des raisons écologiques ou éthiques, ou encore celles dues aux exigences de la société sont cause de désavantages en termes de concurrence et que ce handicap ne peut être compensé par une augmentation des prix.

8.7. Dans les États membres de l'UE, la multifonctionnalité de l'agriculture n'est pas compatible avec les exigences de production qui prévalent actuellement, ni avec les conditions du marché mondial. Les organisations de marché, les paiements directs fonctionnels, les mesures en faveur de la politique structurelle agricole et les programmes d'aide aux zones rurales ont une fonction indispensable. Les prestations fournies doivent être rémunérées de manière adéquate.

8.8. L'agriculture européenne doit rester orientée vers la production et proposer des produits alimentaires sains et d'une qualité irréprochable. Elle joue un rôle de plus en plus important comme fournisseur de matières premières pour le secteur non alimentaire, elle doit œuvrer de façon compatible avec l'environnement et durable, être en mesure de fournir les prestations d'intérêt public que l'on attend d'elle. Elle doit se fixer d'autres exigences que, par exemple, l'agriculture du continent américain, et elle doit s'affirmer dans un contexte où les prix sont relativement élevés. Cela signifie qu'une protection extérieure adaptée sera toujours nécessaire, mais également que l'on ne pourra faire l'économie d'autres éléments importants des organisations de marché.

L'adhésion au «modèle agricole européen» nécessite donc également de ne pas remettre en question, lors des prochaines négociations dans le cadre de l'OMC, les importantes composantes de la PAC. Le principe fondamental doit être le suivant: dans la mesure seule où des progrès seront accomplis vers la garantie à l'aide de règles contraignantes de conditions de concurrence équitables dans le commerce agricole international, il sera acceptable de poursuivre la libéralisation des échanges internationaux.

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Les répercussions de la mise en place de l'UEM sur la cohésion économique et sociale»

(1999/C 368/22)

Le 25 février 1999, le Comité économique et social a décidé, en vertu de l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Les répercussions de la mise en place de l'UEM sur la cohésion économique et sociale».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 septembre 1999. Le rapporteur était M. Thierry Dock.

Lors de sa 367^e session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (séance du 21 octobre 1999), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 7 voix contre et 5 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Depuis le 1^{er} janvier 1999, onze États membres constituent une union monétaire. Un tel résultat est très positif. C'est le fruit d'un processus de convergence entamé depuis plusieurs années. Pour être prêts à temps, la plupart des États se sont engagés dans des efforts conséquents, notamment au niveau de l'assainissement de leurs finances publiques.

1.2. L'euro n'est pas une fin en soi. C'est un outil précieux qui permet aux États membres d'approfondir le marché unique et de mener une politique monétaire coordonnée. La monnaie unique doit maintenant être utilisée pour stimuler une dynamique conduisant l'Europe à être plus forte et plus solidaire.

1.3. La monnaie unique concerne bien plus que les spécialistes. De plus en plus, elle est appelée à intéresser l'ensemble des citoyens de l'Union européenne. Le succès de l'euro aux yeux des citoyens sera évalué à partir de critères très concrets.

1.3.1. L'outil qu'est l'euro sera d'autant plus apprécié que l'Union européenne aura pu l'utiliser pour encourager la création d'emplois et insuffler plus de prospérité pour l'ensemble des pays et des régions de l'Union.

1.4. Selon l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, «L'Union se donne pour objectifs de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment ... par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire...».

1.4.1. C'est l'ensemble des politiques menées dans l'Union qui doivent permettre de tendre vers l'objectif de renforcer la cohésion économique et sociale.

1.5. Quelques mois seulement après le début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, il est à maints égards périlleux d'essayer d'analyser les répercussions de l'UEM sur la cohésion. Cette courte période n'empêche cependant pas de poser d'ores et déjà certains constats dans la mesure où, pour la plupart des États membres, les effets de l'UEM n'ont pas attendu le 1^{er} janvier 1999 pour s'exprimer.

2. La cohésion dans l'Union européenne

2.1. Dans l'article 158 du Traité CE, le renforcement de la cohésion économique et sociale est défini comme la réduction de «l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales».

2.2. Pour analyser les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale, la Commission a présenté, en novembre 1996, son «Premier rapport sur la cohésion économique et sociale», sur lequel le Comité a émis un avis⁽¹⁾. Des données plus récentes, permettant d'analyser les progrès vers la cohésion, figurent dans le «Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomique des régions de l'Union européenne»⁽²⁾.

2.3. Approcher la cohésion à partir de l'évolution des situations des régions présente l'avantage de permettre des analyses plus fines. L'évolution des moyennes nationales peut en effet cacher des situations très contrastées au niveau d'ensembles territoriaux plus restreints.

2.4. Assiste-t-on à un renforcement de la cohésion? Les statistiques relevées dans les rapports de la Commission ne permettent pas de l'affirmer de manière claire.

2.4.1. Deux angles d'approche méritent particulièrement d'être envisagés: celui du PIB par habitant et celui du chômage.

2.5. En ce qui concerne le PIB par habitant, la Commission observe un processus de rattrapage. Au cours des dix années 1986-1996, le PIB par habitant des vingt-cinq régions les plus pauvres est passé de 52 à 59 % de la moyenne de l'Union.

2.5.1. Si un tel constat est encourageant, il mérite d'être relativisé. Le rattrapage est, par exemple, beaucoup plus net pour certaines régions telles que les capitales des pays de la cohésion. Les progrès sont beaucoup plus lents pour les régions rurales de ces mêmes pays.

⁽¹⁾ JO C 206 du 7.7.1997.

⁽²⁾ JO C 329 du 17.11.1999.

2.5.2. Autre constat inquiétant, les disparités régionales mesurées à partir du PIB par habitant s'accroissent à l'intérieur des frontières de la grande majorité des États membres.

2.6. Le tableau en matière de chômage est sombre. Le niveau élevé du taux moyen de chômage dans l'Union reste une triste réalité avec un chiffre d'environ 10 % (selon la définition de l'OIT).

2.6.1. La disparité autour de cette moyenne est énorme. Certaines régions ne rencontrent quasiment pas de problème en matière d'emploi. Les vingt-cinq régions où le taux de chômage est le plus bas n'ont pratiquement pas connu de hausse du sous-emploi depuis dix ans. Le taux de chômage reste autour des 4 %.

2.6.2. Dans d'autres régions par contre, le chômage est à des niveaux insupportables. En 10 ans (1987-1997), le taux de chômage dans les vingt-cinq régions les plus affectées a même sensiblement augmenté, passant de 20,1 à 23,7 %.

2.7. Les progrès relatifs de rattrapage en terme de richesse produite se traduisent très peu en matière de chômage. Dans ces conditions, il est difficile de parler d'avancée significative de la cohésion entre les régions.

3. La nécessité de réussir le «Pacte européen pour l'emploi»

3.1. La réalisation de progrès vers une plus grande cohésion économique et sociale est étroitement liée au dynamisme de l'économie. De même, le succès de l'UEM aux yeux des citoyens reposera largement sur la capacité de l'Union de poursuivre une stratégie de croissance et d'emploi. À cet égard, l'adoption lors du Sommet de Cologne d'un processus appelé «Pacte européen pour l'emploi» est d'une grande importance.

3.2. L'objet du Pacte est d'approfondir la coopération entre les divers acteurs de la vie économique et sociale afin de coordonner plus efficacement les politiques économiques à la fois au niveau macro-économique et au niveau structurel. Comme l'a souligné le Comité dans un récent avis⁽¹⁾, «Les mesures de politique du marché du travail préconisées à Luxembourg, complétées par le programme structurel lancé à Cardiff, devraient accompagner le policy-mix macroéconomique 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.»

3.3. Le schéma adopté à Cologne est encore théorique. Il doit être maintenant concrètement mis en application. Le Comité est d'avis qu'il appartient à l'ensemble des acteurs

concernés, les gouvernements bien sûr mais aussi les partenaires sociaux et la Banque centrale européenne, de s'engager résolument afin que, en fonction de leurs responsabilités respectives, ils contribuent chacun à la concrétisation fructueuse des trois processus clés coordonnés à travers le «Pacte européen pour l'emploi». Il s'agit des mesures de politique du marché du travail («processus de Luxembourg»), des mesures de réforme des marchés de biens, services et capitaux («processus de Cardiff») et des mesures macro-économiques («processus de Cologne»).

3.4. Le Comité insiste une fois encore sur les interdépendances qui existent entre chacune de ces trois stratégies. Les efforts pour améliorer le fonctionnement du marché du travail sont vains si la croissance est trop faible pour permettre des créations d'emploi. L'inverse est également vrai. De même, des constats identiques peuvent être posés en matière de réforme des marchés des biens, services et capitaux.

3.5. Comme il l'a déjà exprimé dans d'autres avis, le Comité souhaite également rappeler que dans les différents pays de l'Union, des efforts s'imposent, notamment au vu du vieillissement, afin de moderniser le fonctionnement des mécanismes de protection sociale (pensions, soins de santé,...), tant au niveau du financement que des prestations et cela afin de sauvegarder son rôle crucial dans le modèle social européen.

4. Les impacts potentiels de l'UEM sur les États membres

4.1. La troisième phase de l'UEM a débuté il y a quelques mois seulement. De nombreux effets de l'unification monétaire sont donc encore peu visibles. Une série de changements sont attendus dont certains sont déjà observables.

4.2. L'unification monétaire s'inscrit dans le prolongement du souci de construire en Europe un vaste marché unique. La disparition des différentes monnaies nationales permet un peu plus encore de gommer les frontières entre les différents États membres. En ce sens, l'unification monétaire, notamment à travers la plus grande transparence des prix, permet d'accroître la concurrence sur l'ensemble du territoire de l'Union. Les mouvements d'entreprises (rapprochements transfrontaliers, fusions,...), déjà stimulés par le marché unique, sont encore encouragés.

4.2.1. L'accroissement de la concurrence est potentiellement bénéfique dans la mesure où cette situation est susceptible d'encourager des progrès de la qualité et de la productivité. Ce qu'il convient par contre d'éviter, c'est que chaque État membre joue le jeu de la compétition et de la concurrence sauvage au détriment de ses voisins. Le terrain pourrait être celui de l'environnement, de la fiscalité ou des conditions de travail. Avec l'avènement d'une union monétaire, une série de processus d'harmonisation ou de coordination n'en sont que plus pertinents. Pensons notamment aux projets débattus actuellement en matière de fiscalité de l'épargne ou des sociétés.

(1) JO C 209 du 22.7.1999.

4.2.2. La plus forte concurrence permettra certainement d'enregistrer des gains de productivité, gains qui théoriquement constituent un des piliers de la croissance et de l'amélioration du bien-être. Certains peuvent en même temps se demander si ces gains de productivité n'entraîneront pas des pertes d'emploi en Europe. Un tel risque n'est pas absent. Toutefois, si les acteurs dans l'Union européenne réussissent à coordonner les différentes politiques économiques, le résultat pourrait être une demande suffisamment vigoureuse. Dans un tel cas de figure, l'effet net sur l'emploi pourrait être positif. Les gains de productivité dans certains secteurs sont en effet susceptibles de donner lieu à des baisses de prix permettant par ricochet de stimuler la demande dans une large gamme de biens et services. Une fois encore, la clé apparaît donc résider dans la réussite du processus de «Pacte européen pour l'emploi» abordé dans la section précédente.

4.3. Par définition, il ne peut plus exister dans une union monétaire de perturbation des taux de change via notamment des attaques spéculatives. Certains pays de l'Union n'ont pas été à l'abri de telles attaques durant la première partie de la décennie. C'est l'ensemble du continent qui a alors eu à souffrir de perturbations de la concurrence avec à la clé de moins bons résultats en terme d'emploi et de croissance.

4.3.1. Aussi, le Comité se réjouit que les pays de la zone euro aient été protégés durant les mois de 1998 des secousses affectant le marché des changes. C'est un acquis fondamental et c'est d'ores et déjà un point positif à mettre à l'actif de l'euro.

4.3.2. Comme l'a encore souligné Wim Duisenberg, gouverneur de la BCE, lors de sa dernière rencontre avec des représentants du CES, un des objectifs fondamentaux de l'euro est qu'il soit un facteur de stabilité interne.

4.4. Il est hasardeux d'établir des prévisions robustes quant à l'évolution des taux d'intérêt dans la zone euro. Un acquis mérite toutefois d'être d'ores et déjà mis en évidence. La suppression des risques de change dans la zone euro exerce un impact positif en matière de finances publiques. Avant l'entrée en vigueur de la monnaie unique, la crainte d'une dévaluation incitait en effet les marchés financiers à imposer à certains États une prime de risque spécifique dans leurs opérations d'emprunts publics. Avec la suppression du risque de change, ces États peuvent aujourd'hui se financer à un taux plus intéressant. Dans l'hypothèse où toutes les autres choses restent égales, les charges d'intérêt sont moins lourdes et à politique inchangée, le solde budgétaire s'améliore automatiquement. C'est particulièrement pour les pays fortement endettés que l'extinction des primes de risque liées à la crainte d'une variation des taux de change exerce un impact non négligeable.

4.5. À mesure que se rapproche la date du 1^{er} janvier 2002 (et bien sûr plus encore par la suite), l'utilisation de l'euro est appelée à prendre de l'ampleur dans les opérations commerciales. Dans la zone euro, il sera donc de moins en moins fait recours à des opérations de change d'une monnaie en une autre. Cette évolution doit permettre aux acteurs économiques (entreprises, consommateurs) d'économiser une part importante de frais de transaction. La Commission estime les économies ainsi réalisées à 0,5 % du PIB dans les grands pays. Le gain pourrait même monter jusqu'à 1 % pour les petits pays.

4.5.1. Cette économie de frais de transaction est une contribution parfois non négligeable à l'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes.

4.5.2. Un autre intérêt de l'euro est que, à côté du yen et du dollar, la monnaie européenne est appelée de plus en plus à devenir une devise de référence au plan mondial. Un premier indice est la part des émissions obligatoires libellées en euro. Disposer d'une monnaie qui compte à l'échelle mondiale présente de multiples avantages. L'un d'entre eux est certainement une meilleure protection contre les effets liés aux fluctuations des autres monnaies.

4.6. Outre les acquis ou les promesses engendrées par la naissance de l'euro, la monnaie unique impose aussi aux pays participants une série de changements de comportement. Maintenant que l'Union s'est donné une monnaie, il est essentiel qu'elle évolue également vers une union économique et politique. Analyser cette évolution pose de multiples questions abordées dans d'autres avis du Comité⁽¹⁾: la coordination des politiques économiques, la fiscalité, ...

4.6.1. Le Comité voudrait, dans le présent avis, insister particulièrement sur deux dimensions: la politique budgétaire et la politique des revenus.

4.7. En matière budgétaire, il est fondamental que les pays participants respectent les dispositions du «Pacte de stabilité et de croissance». Dans plusieurs États membres, l'assainissement des finances publiques doit être poursuivi. L'objectif est que l'ensemble des pays de l'Union puissent disposer de marges budgétaires suffisantes leur permettant de faire face, le cas échéant, à une détérioration de la conjoncture.

4.8. La politique des revenus prend elle aussi une autre dimension dans l'Union monétaire. Il n'est en effet plus possible de corriger un écart de compétitivité via une dévaluation. Des responsabilités majeures pèsent donc sur les épaules des partenaires sociaux chargés de négocier les évolutions salariales.

4.8.1. Dans un précédent avis⁽²⁾, le Comité estimait qu'il était important que les organisations socioprofessionnelles réussissent à accentuer la coordination entre les différents niveaux et lieux où s'opèrent les négociations salariales. L'enjeu est que les partenaires sociaux puissent contribuer à une dynamique de croissance et d'emploi tout en évitant de nourrir des tensions inflationnistes.

5. La localisation des investissements dans l'UEM

5.1. La localisation des investissements sur le territoire européen sera très certainement affectée par l'unification monétaire. Un élément peut déjà être relevé. Les investissements directs étrangers dans la zone euro sont dorénavant entièrement à l'abri de l'instabilité des taux de change des pays participants. Par conséquent, ils gagnent en sécurité.

⁽¹⁾ Voir notamment les avis sur le «Rapport économique annuel 1999», JO C 209 du 22.7.1999, et sur «La politique fiscale», (en cours d'élaboration).

⁽²⁾ JO C 40 du 15.2.1999.

5.2. Nombreuses sont les études scientifiques qui cherchent à mettre en évidence les facteurs explicatifs de la localisation des investissements. L'objet du présent avis n'est certes pas de départager les résultats de ces différents travaux. Simplement, le Comité souhaite rappeler que l'intérêt de l'Europe n'est pas de chercher à concurrencer les pays à bas salaire au niveau de leurs avantages comparatifs. Les études scientifiques montrent que d'autres facteurs sont déterminants pour attirer les investissements créateurs de haute valeur ajoutée. Le dynamisme de la recherche, le savoir-faire, la qualité de la main-d'œuvre, le climat social sont autant d'éléments importants.

5.2.1. Pour maintenir la prospérité dans l'ensemble du territoire de l'Union, c'est avant tout sur des stratégies basées sur la qualité des produits et la haute productivité de la main-d'œuvre que l'Europe doit s'appuyer.

5.3. Outre les investissements privés, les investissements publics sont un facteur important pour garantir le développement harmonieux de l'ensemble des régions de l'Union européenne.

5.3.1. Un récent rapport de la Commission⁽¹⁾ indique que les investissements publics sont en recul de 3 % du PIB au début des années 90 à un peu plus de 2 % aujourd'hui. Le respect des critères de déficit public est l'une des raisons principales de cette diminution. La seconde cause est la privatisation d'une série de services et le transfert au secteur privé des investissements y afférents.

5.3.2. Cette situation pourrait avoir des conséquences négatives sur le développement régional notamment pour ce qui concerne les investissements en technologie nouvelle dont l'importance est vitale. De plus, il est essentiel de veiller à ce que les privatisations ne conduisent pas à un désinvestissement dans les régions les moins développées au nom de la nécessaire rentabilité économique. Cet aspect doit être étudié avec soin à l'avenir.

5.3.3. Les perspectives financières, telles qu'agrées lors du Sommet européen de mars 1999 à Berlin, entraîneront une intervention moindre de l'Union en termes régionaux. Les investissements que les pouvoirs publics pourront réaliser dans leurs régions les moins développées prennent donc une importance plus grande encore. Le Comité insiste pour que l'évaluation du respect des exigences du «Pacte de stabilité et de croissance» soit suffisamment fine.

5.3.4. L'expérience du passé doit absolument être évitée à l'avenir. Il serait en effet néfaste pour la cohésion économique et sociale que lors d'une crise ou d'un choc, les investissements publics soient le premier domaine où des réductions soient opérées comme ce fut le cas lors du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire et comme c'est généralement le cas lors du tout ajustement budgétaire significatif.

6. Les chocs asymétriques comme menace pour la cohésion

6.1. Un problème classique dans une union monétaire est la capacité de réagir à un choc asymétrique, soit un événement non anticipé ayant un impact direct ou indirect sur les paramètres socioéconomiques: emploi, production, inflation.

6.1.1. Le caractère asymétrique désigne le fait que le choc ne toucherait pas de la même manière l'ensemble du territoire qui constitue l'union monétaire.

6.2. Le risque de choc asymétrique peut être appréhendé à partir d'une multiplicité de paramètres.

6.3. L'un d'entre eux est le degré d'ouverture commerciale. Les échanges hors zone euro ne représentent qu'environ 13 % du PIB des pays de l'Euroland. Il s'agit bien sûr d'une moyenne. Certains États sont largement au-dessus de ce chiffre. Il tend néanmoins à montrer que la vigueur de la conjoncture à l'intérieur de la zone euro dépend avant tout et pour une large part de facteurs internes.

6.4. Un deuxième angle d'approche consiste à observer l'évolution des cycles conjoncturels.

Tableau 1

Corrélation de croissance du PIB avec la zone euro⁽¹⁾

	1977-1986	1987-1992	1992 (S2)-1996
Allemagne (*)	0,89	0,28	0,93
France	0,72	0,85	0,99
Italie	0,93	0,65	0,92
Autriche	0,65	0,71	0,85
Belgique	0,51	0,92	0,97
Finlande	0,17	0,68	0,88
Irlande	0,30	0,65	0,76
Pays-Bas	0,76	0,60	0,89
Portugal	0,48	0,43	0,41
Espagne	0,21	0,62	0,94
Royaume-Uni	0,48	0,53	0,57
Danemark	0,33	- 0,07	0,54
Grèce	0,65	0,36	0,83
Suède	0,27	0,61	0,90

(1) Il s'agit du coefficient de corrélation de la croissance du PIB de chaque pays avec celle des 11 pays qui participent à l'UEM en 1999. Les corrélations sont basées sur des données semestrielles.

(*) Les chiffres pour la période 1987-1992 sont affectés par la réunification allemande.

Source: OCDE

(1) «L'investissement public dans le cadre de la stratégie économique», COM(1998) 682 final du 2 décembre 1998.

6.4.1. Les chiffres proposés dans le tableau ci-dessus tendent à montrer un rapprochement des cycles économiques pour les pays de la zone euro. En d'autres mots, les périodes de croissance et de ralentissement conjoncturel tendent à coïncider plus étroitement. Les cycles économiques dans l'Euro 11 progressent vers plus de symétrie. Il reste à espérer que ce rapprochement des cycles économiques se confirme à l'avenir. Ce devrait être le cas à condition que des progrès puissent être réalisés dans la coordination des politiques économiques.

6.4.2. De tels résultats doivent bien entendu être interprétés avec prudence. Ils ne permettent certainement pas de conclure à l'absence de menace de choc asymétrique, mais plutôt à en relativiser les risques.

6.5. De récents travaux économiques tendent à montrer que les chocs asymétriques peuvent souvent avoir une nature plus régionale ou plurirégionale que nationale. Une analyse sommaire des structures productives de différents États membres laisse apparaître les différences régionales dans le tissu productif et/ou de services.

6.6. D'aucuns considèrent que la migration interrégionale pourrait être une solution en cas de choc particulier ou de chômage persistant. Les études montrent que différents éléments concourent à limiter cette mobilité, notamment les possibilités de trouver un logement. Soulignons qu'en cas de choc temporaire, l'émigration d'une partie du potentiel qualifié d'une région donnée contribuerait plus, à moyen terme, à fragiliser une reprise économique qu'à l'encourager.

6.7. Le Comité souhaite rappeler la nécessité pour les États de respecter les dispositions du «Pacte de stabilité et de croissance». Il est en effet essentiel que les États membres aient des finances publiques saines pour pouvoir réagir en cas de choc inattendu. Dans une telle circonstance, un pays doit en effet pouvoir compter sur ses rescousses propres.

6.8. Complémentairement, la solidarité européenne doit également pouvoir être envisagée comme c'est explicitement prévu dans l'article 100, paragraphe 2, des Traités qui déclare que «lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière communautaire à l'État membre concerné».

6.8.1. Le Comité estime que l'Union européenne doit d'ores et déjà réfléchir à la mise au point d'un mécanisme de réaction en cas de choc asymétrique. Plusieurs personnalités européennes d'importance, dont le Président de la Commission Romano Prodi, ont lancé le débat sur la question. Le Parlement européen, quant à lui, a adopté un rapport en ce sens⁽¹⁾. Le Comité regrette qu'à ce jour, la problématique n'ait pas encore été débattue au sein du conseil Ecofin. L'objectif est de préparer anticipativement des réponses à un événement dont on ne peut exclure l'occurrence.

6.8.2. Comme l'indique le Parlement européen, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique dès aujourd'hui pour ne pas perdre son temps à l'élaborer si un tel événement se produisait. Le Comité partage également la proposition de

mettre en place un système d'alerte qui permettrait deux fois l'an d'évaluer les risques d'un tel choc.

6.8.3. Des transferts financiers temporaires pourraient aider une région à retrouver son potentiel de croissance. Un tel mécanisme n'aurait pas pour objet d'opérer une redistribution mais plutôt d'aider un État membre à surmonter le choc qui le frappe (nationalement ou régionalement). Il fonctionnerait comme une sorte d'assurance.

6.8.4. Parmi les moyens permettant d'alimenter un fonds destiné à réagir en cas de choc asymétrique, certains observateurs suggèrent d'étudier l'opportunité d'utiliser les excès de réserves restées dans les banques centrales nationales. C'est une idée encore à explorer.

7. Conclusions

7.1. La naissance de l'Euro est un acte fondamental dans la construction européenne. L'Europe dispose maintenant d'un outil précieux. La dynamique suscitée par le projet de la monnaie unique doit absolument être poursuivie. L'Euro n'est en effet pas une fin en soi. Il doit servir de levier pour susciter des progrès vers une Europe plus forte, capable de répondre aux aspirations fondamentales des citoyens.

7.2. Quelques mois après le démarrage de la troisième phase de l'UEM, la cohésion économique et sociale entre les régions de l'Union européenne reste largement imparfaite. Si des progrès de rattrapage en termes de richesse produite peuvent être relevés entre régions riches et pauvres, ils se traduisent encore trop peu en matière de chômage.

7.3. Le Comité met beaucoup d'espoir dans le processus de «Pacte européen pour l'emploi» initié par la présidence allemande. C'est à travers une coordination forte entre les stratégies de Luxembourg (mesures de politique du marché du travail), de Cardiff (mesures de réforme des marchés de biens, services et capitaux) et de Cologne (mesures macroéconomiques) que l'UEM pourra être mise au service de la croissance et de l'emploi. La pleine participation des différents acteurs, et notamment des partenaires sociaux, est indispensable à la réussite de ce processus.

7.4. La constitution d'une union économique et monétaire entraîne une série de bouleversements dont certains sont encore à découvrir. L'unification monétaire offre des potentialités nouvelles: accroissement de la concurrence, sécurisation des investissements étrangers, baisse des frais de transaction, amélioration de la stabilité interne.

7.5. Elle oblige également les pays participants à plus de discipline. C'est particulièrement vrai au niveau de la politique budgétaire. Les partenaires sociaux ont, eux, la lourde responsabilité de coordonner adéquatement les négociations salariales afin de soutenir la demande tout en évitant de susciter la surchauffe de l'économie et de nourrir des tensions inflationnistes.

(1) JO C 98 du 9.4.1999.

7.6. Le Comité estime qu'une des menaces qui pèsent sur la cohésion dans l'UEM est la survenance d'un choc asymétrique qui frapperait une partie des régions de l'Union. Ce sont tant les États membres individuellement que les institutions

européennes qui doivent se préparer à affronter un tel risque. Des pistes existent. Le Comité insiste pour que sans tarder des instruments soient élaborés de manière à ce que l'Union soit prête à réagir dès que surviendrait un tel choc.

Bruxelles, le 21 octobre 1999.

La Présidente
du Comité économique et social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
