ISSN 0378-7052

Journal officiel
des Communautés européennes

C 159

34e année

17 juin 1991

Édition
de langue française

Communications et informations

Numéro d'information | Sommaire | Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

Session d'avril 1991

91/C 159/01 Avis sur la proposition de directive du Conseil fixant certains taux d'accises et certains taux objectifs d'accises sur les huiles minérales 1

91/C 159/02 Avis sur la proposition de directive du Conseil déterminant le champ d'application de l'article 14, paragraphe 1, point d), de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens 3

91/C 159/03 Avis sur la proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action visant à promouvoir les échanges et la mobilité des jeunes dans la Communauté: programme « Jeunesse pour l'Europe» 5

91/C 159/04 Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail 9

91/C 159/05 Avis sur le statut des travailleurs migrants — pays tiers 12

91/C 159/06 Avis sur la proposition de décision du Conseil portant création d'un programme pour un marché des services d'information 16

Prix: 12 ECU

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
91/C 159/07	Avis sur la modification de la proposition de directive du Conseil relative à l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires	18
91/C 159/08	Avis sur la proposition de décision du Conseil au sujet du système de radionavigation *Loran-C*	22
91/C 159/09	Avis sur la communication de la Commission intitulée: « Vers des systèmes et des services à l'échelle de l'Europe — Livre vert sur une approche commune dans le domaine des communications par satellites dans la Communauté européenne »	23
91/C 159/10	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'harmonisation des normes et des procédures techniques dans le domaine de l'aviation civile . .	28
91/C 159/11	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture	31
91/C 159/12	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à un élément de preuve de la relation de travail	32
91/C 159/13	Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs	34
91/C 159/14	Avis sur — la proposition de directive du Conseil relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, — la proposition de directive du Conseil concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée dan le contexte des réseaux de télécommunications numériques publics, et en particulier du réseau numérique à intégration de services (RNIS) et des réseaux numériques mobiles publics, et — la proposition de décision du Conseil en matière de sécurité des systèmes d'information	38
91/C 159/15	Avis sur le thème: Formation, sécurité et protection de l'environnement . .	49
91/C 159/16	Avis sur les propositions de la Commission concernant la fixation des prix des produits agricoles et certaines mesures connexes (1991/1992)	51
91/C 159/17	Avis sur la modification à la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes . . .	56
91/C 159/18	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la fabrication et à la mise sur le marché de substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	58
91/C 159/19	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/3/CEE relative aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers	61
91/C 159/20	Avis sur les relations entre les États-Unis et le Japon et entre la Communauté européenne et le Japon	63
91/C 159/21	Avis sur le rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels	79

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis sur la proposition de directive du Conseil fixant certains taux d'accises et certains taux objectifs d'accises sur les huiles minérales [1]

(91/C 159/01)

Le 11 mars 1991, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 12 avril 1991 (rapporteur: M. Petersen).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

En décembre 1989, la Commission a présenté une proposition concernant les taux d'accises sur les huiles minérales à appliquer à compter du 1er janvier 1993 [2]. Ce document proposait l'application de taux minima pour l'ensemble des huiles minérales et établissait des fourchettes (c'est-à-dire des taux minima et maxima) pour le gasoil routier, le gasoil de chauffage et le fuel lourd. Il annonçait également une autre proposition contenant des dispositions relatives aux taux objectifs, c'est-à-dire aux valeurs repères vers lesquelles les taux d'accises nationaux des États membres doivent converger à long terme. Les propositions de directive fixant les taux des autres accises contiennent déjà de tels taux objectifs.

2. Proposition de la Commission

2.1. En complément de sa proposition de décembre 1989, la Commission propose des taux objectifs pour l'essence (avec et sans plomb) et le kérosène utilisé comme carburant.

Ces taux objectifs s'établissent comme suit:

— essence au plomb: 495 ECU par 1 000 litres,

— essence sans plomb: 445 ECU par 1 000 litres,

— kérosène utilisé comme carburant [3]: 495 ECU par 1 000 litres.

2.2. La fourchette appliquée à partir du le 1er janvier 1993 au gasoil routier est relevée et élargie. La Commission justifie cette mesure par référence à la proposition de 1989, qui prévoyait déjà que les taux seraient réexaminés tous les deux ans pour tenir compte en particulier des développements intervenus dans les domaines de l'environnement et des transports.

La fourchette fixée pour le gasoil routier est de 245 à 270 ECU par 1 000 litres.

2.3. La Commission précise que les taux objectifs et la fourchette prévue pour le gasoil routier comportent un supplément pour teneur en CO_2, d'une valeur de 45 ECU par 1 000 litres.

2.4. La Commission a renoncé à fixer des taux objectifs pour les autres produits, en raison de leur importance secondaire dans les recettes d'accises sur les huiles minérales (10 % seulement).

[1] JO n° C 66 du 14. 3. 1991, p. 14.
[2] Doc. COM(89) 527 fin.
[3] A l'exception de l'utilisation dans le domaine de la navigation aérienne commerciale.

3. Observations

3.1. D'une façon générale, il y a lieu d'accueillir favorablement la proposition de la Commission à l'examen. Il convient d'approuver notamment la prise en compte des exigences de la protection de l'environnement.

3.2. La fixation de taux objectifs constitue une étape nécessaire vers une meilleure convergence des taux d'accises nationaux sur les huiles minérales. Le niveau des taux objectifs est *a priori* jugé approprié. Le Comité attire toutefois l'attention sur l'importante redistribution de charges fiscales qui ne manquera pas de toucher notamment la Grèce et le Luxembourg. Dans le cas de la Grèce, des dispositions particulières devraient en atténuer l'effet; l'absence de frontière avec d'autres États membres permettra d'éviter l'apparition de distorsions de concurrence.

3.3. La prise en compte dans le cadre de la proposition du problème des émissions de CO_2 mérite d'être approuvée. Il est à noter toutefois, comme l'expérience le prouve, que l'effet d'orientation obtenu à l'aide d'instruments fiscaux ne peut au mieux être atteint qu'une fois et à court terme seulement et qu'au demeurant l'effet sur les recettes fiscales prend toujours le pas sur lui. En tout état de cause la modification du comportement des consommateurs — qui devrait servir des objectifs de politique environnementale — ne se produira pas dans les États membres dont les taux d'accises se situent actuellement au-dessus des taux objectifs ou de la fourchette de taux proposés par la Commission, et dans lesquels il conviendrait de réduire les accises (Irlande, Italie et Portugal). Mais cette proposition permet dans une certaine mesure d'attirer l'attention sur les problèmes d'environnement.

3.4. Le maintien d'un différentiel entre les taux appliqués à l'essence sans plomb et à l'essence au plomb est formellement approuvé. Il a été constaté que la part de marché de l'essence sans plomb par rapport à celle de l'essence au plomb s'est déjà fortement accrue dans certains États membres également du fait des incitations fiscales.

3.5. L'élargissement de la fourchette des taux appliqués au diesel routier contribuera certainement à faciliter le processus de rapprochement. Mais le risque de voir se développer des distorsions de concurrence dans ce secteur en sera également accru. De très légères divergences dans les taux d'accises sur le diesel routier sont dès à présent à l'origine d'évasions fiscales.

3.6. Le relèvement de la fourchette de taux sur le diesel routier aboutira dans certains États membres — notamment dans les pays du Benelux et en Grèce — au plus tard à partir du 1er janvier 1993 à un accroissement considérable de la charge fiscale et donc à une augmentation sensible du prix du carburant diesel dans ces États. Les conséquences s'en feront sentir plus particulièrement dans le secteur des transports de marchandises par route, et on assistera à une augmentation des coûts de transport et de frêt. Ce processus pourrait aboutir dans certains États membres à des effets de substitution (choix d'autres moyens de transport).

3.7. Comme le Comité l'a déjà fait observer dans son avis CES 833/90 du 5 juillet 1990, au paragraphe 3.1, le problème de l'imposition des carburants ne peut être réglé isolément. Il convient de le traiter en liaison avec la question de la taxe de circulation et d'autres redevances éventuelles acquittées par les possesseurs et utilisateurs de véhicules, ainsi qu'avec celle des péages routiers et de parvenir à une harmonisation globale dans ce domaine. La Commission a déjà présenté une proposition de directive à cet égard [1].

3.8. Le Comité économique et social (CES) s'interroge sur le bien-fondé de l'affirmation de la Commission, selon laquelle un relèvement du taux d'accise sur le gasoil routier serait nécessaire notamment pour permettre une meilleure couverture des infrastructures. Les recettes de l'accise sur les huiles minérales sont nettement supérieures, dans certains États membres du moins, aux crédits engagés pour la construction et l'entretien des routes. Par ailleurs, les accises n'étant pas liées à un objectif précis, il n'est nullement garanti, que ces recettes fiscales soient effectivement utilisées pour le financement d'infrastructures.

4. Observations finales

Le CES souhaiterait voir la Commission pratiquer dans d'autres domaines également — en ce qui concerne par exemple les incitations fiscales encourageant l'utilisation de voitures à moteur diesel à émission de gaz d'échappement réduite, ainsi les actions dans le domaine de la recherche et du développement — une politique suffisamment cohérente pour que le développement accéléré de technologies respectueuses de l'environnement ne soit pas entravé par des mesures restrictives d'harmonisation.

[1] Doc. COM(90) 540 fin.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil déterminant le champ d'application de l'article 14, paragraphe 1, point d), de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens [1]

(91/C 159/02)

Le 15 janvier 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 12 avril 1991 (rapporteur: M. Giacomelli).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant au cours de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991).

1. Explications rétrospectives

1.1. La proposition de directive à l'examen vise à codifier, c'est-à-dire à présenter sous forme de texte coordonné la directive 83/181/CEE du Conseil, déterminant le champ d'application de l'article 14, paragraphe 1, point d), de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens. En effet, la directive 83/181/CEE, amendée dernièrement par la directive 89/219/CEE, a été depuis son entrée en vigueur modifiée de façon significative, de sorte que, pour rendre le texte plus transparent et plus accessible aux intéressés, il a été jugé opportun de procéder à une codification à partir de la directive de base qui date du 28 mars 1983.

Avec le recul du temps, il est sans doute utile de rappeler le contenu de l'article 14, paragraphe 1, point d), de la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 (dite sixième directive TVA) qui est le suivant:

Article 14: Exonération à l'importation

« 1. Sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres exonèrent, dans les conditions qu'ils fixent en vue d'assurer l'application correcte et simple des exonérations prévues ci-dessous et de prévenir toute fraude, évasions et abus éventuels:

.....

.....

d) Les importations définitives de biens qui bénéficient d'une franchise douanière autre que celle prévue dans le tarif douanier commun ou qui seraient susceptibles d'en bénéficier s'ils étaient importés d'un pays tiers. Toutefois, les États membres ont la faculté de ne pas accorder l'exonération si son octroi risque d'affecter gravement les conditions de concurrence sur le Marché intérieur.

.....

..... »

1.2. La directive 83/181/CEE du 28 mars 1983 qui ne comporte pas moins de dix-huit pages au *Journal officiel* du 23 avril 1983 a eu pour objet de définir le champ d'application de la disposition reprise *sub* 1.1 ci-dessus. Elle couvre les importations de biens personnels appartenant à des particuliers en provenance de pays tiers (les biens importés à l'occasion d'un mariage, les biens personnels recueillis dans le cadre d'une succession, les importations d'une valeur négligeable, les trousseaux, requis d'études et autres objets mobiliers d'élèves ou d'étudiants), les biens d'investissement et autres biens d'équipement importés à l'occasion d'un transfert d'activité, les importations de certains produits agricoles ou à usage agricole, les importations de substances thérapeutiques, de médicaments, d'animaux de laboratoire et substances biologiques ou chimiques (animaux de laboratoire et substances biologiques ou chimiques destinés à la recherche, substances thérapeutiques d'origine humaine et réactifs pour la détermination des groupes sanguins et tissulaires, produits pharmaceutiques utilisés à l'occasion de manifestations sportives internationales), les biens adressés à des organismes à caractère charitable ou philanthropique (biens importés pour la réalisation d'objectifs généraux, les biens importés au profit des personnes handicapées, les biens importés au profit des victimes de catastrophes), les importations ayant trait à certaines relations internationales (décorations et récompenses décernées à titre honorifique, cadeaux reçus dans le cadre des relations internationales, biens destinés à l'usage des souverains et des chefs d'État), les importations de biens à des fins de prospection commerciale (échantillons de valeur négligeable, imprimés et objets à caractère publicitaire, biens utilisés et consommés lors d'une exposition ou d'une manifestation similaire), les biens importés pour examens, analyses ou essais, les exonérations diverses (envois destinés aux organismes compétents en matière de protection des droits d'auteurs ou de la propriété industrielle ou commerciale), documents et articles divers, matériaux accessoires d'arrivage et de protection des marchandises au cours de leur transport, litières, fourrages et aliments destinés aux animaux au cours de leur transport, carburants et lubrifiants à bord des véhicules à moteur terrestres, biens destinés à la construction, l'entretien ou la décoration de monuments commémoratifs ou de cimetières et victimes de guerre,

[1] JO n° C 23 du 31. 1. 1991, p. 48.

cercueils, urnes funéraires et objets d'ornement funéraire.

1.3. La directive 85/346/CEE du Conseil du 8 juillet 1985 a modifié la directive 83/181/CEE résumée *sub* 1.1 en remplaçant le texte de l'article 83 par l'introduction d'une disposition plus élargie quant au carburant contenu dans les réservoirs normaux des véhicules automobiles utilitaires et, notamment, en introduisant un minimum plus élevé pour les autocars. En outre, le point a) de l'article 84, traitant de la limitation par les États membres de la quantité de carburant admissible en exonération de TVA pour les véhicules automobiles utilitaires effectuant des transports internationaux en provenance de pays tiers ou d'un autre État membre à destination de leur zone frontalière, a été reformulé par l'effet de la suppression du 2e tiret relatif à la provenance d'un autre État membre qui n'est plus susceptible de limitation dans ce contexte.

1.4. La directive 88/331/CEE du Conseil du 13 juin 1988 a apporté d'autres amendements à la directive 83/181/CEE, notamment en remplaçant, modifiant ou complétant l'article 11, par. 2, l'article 22, l'article 35, par. 1, point b, second tiret, le chapitre II et l'article 38 qui se voient adjoindre un chapitre II *bis* (substances de référence pour le contrôle de la qualité des médicaments) et un article 38 *bis* définissant ces envois, l'article 56 auquel est ajouté un point d) sur les récompenses, trophées, souvenirs de caractère symbolique et de faible valeur, les articles 62 et 63 (imprimés et catalogues publicitaires) qui sont remplacés par d'autres textes, l'article 79 auquel est joint un point s) sur les importations de publications officielles, le chapitre VI, dont le titre est modifié de façon à inclure dans la catégorie des carburants et lubrifiants à bord des véhicules terrestres ceux contenus dans des conteneurs à usages spéciaux, les articles 82 et 83 du chapitre VI étant respectivement remplacés et modifiés en conséquence. Enfin, les articles 90, par. 3 et 91 subissent des ajouts, le nouveau point c) de l'article 91 portant référence aux exonérations octroyées dans le cadre d'accords de réciprocité avec les pays tiers signataires de la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale.

1.5. La directive 89/219/CEE de la Commission du 7 mars 1989 a eu pour objet de modifier l'article 1er de la directive 83/181/CEE commentée *sub* 1.1 en ce sens qu'au paragraphe 2, point d), la référence à des positions du code des tarifs douaniers communs est remplacée par la référence aux codes NC (nomenclature combinée). La même directive remplace par un nouveau texte l'annexe de la directive 83/181/CEE relative au matériel visuel et auditif de caractère éducatif, scientifique ou culturel.

2. Observations générales

2.1. Le Comité économique et social se félicite de l'élaboration, par la Commission, de la proposition de directive sous avis qui, soit dit en passant, n'apporte aucune modification de fond aux textes des directives exposées au chapitre I. Il s'agit en l'occurrence d'une mesure de codification d'un certain nombre d'actes juridiques traitant du même sujet et comportant des modifications successives de la directive 83/181/CEE prise en exécution de l'article 14, par. 1, point d), de la sixième directive TVA.

2.2. Même si, selon sa décision du 1er avril 1987 [doc. COM(87) PV 868], la Commission ne s'est engagée qu'à faire procéder à une codification, donc à la publication d'un texte coordonné, qu'au plus tard après la dixième modification d'un acte juridique, elle s'est laissée guider, vu notamment l'intérêt particulier de la directive 83/181/CEE pour le citoyen européen directement concerné par les exonérations de TVA, par le souci partagé par le Parlement européen, mais aussi exprimé à maintes reprises par le Comité économique et social, de rendre le droit communautaire plus transparent et plus facilement accessible aux lecteurs et utilisateurs. Aussi le Comité économique et social est-il reconnaissant à la Commission d'avoir consenti à avancer la codification en la matière à l'examen.

2.3. Par le fait de la codification constitutive, la nouvelle directive se substituera aux diverses directives que l'opération englobe et qui se rapportent à la détermination du champ d'application de l'article 14, par. 1, point d), de la sixième directive TVA, disposition concernant l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens.

2.4. Comme le système actuel de taxation dans le pays de destination sera maintenu, pour une période transitoire, au-delà du 1er janvier 1993 où se réalisera l'achèvement du marché intérieur, l'opération de codification telle qu'elle est proposée et le raccourcissement de son délai, ramené à la troisième modification de la directive de base, est d'autant plus justifiée, cependant que la proximité de l'échéance du 1er janvier 1993 et l'introduction initialement prévue à la même date du régime de taxation dans le pays d'origine de la marchandise auraient pu rendre caduc l'ensemble de la directive. Toutefois, même en cas d'introduction de la taxation dans le pays d'origine au niveau communautaire, le texte conserve toute sa validité pour les importations en provenance de pays tiers.

3. Observation particulière

Étant donné que la codification constitutive n'a pour effet que de substituer, sans aucune modification de fond, la nouvelle directive aux différents textes couverts par la codification, la substance des dispositions

codifiées étant totalement respectée, alors que les seules modifications sont d'ordre formel et requises par l'opération de codification, la proposition de directive à l'examen ne soulève aucune observation particulière.

4. Conclusion

Le souci de la transparence de la législation communautaire et de son accessibilité pour le citoyen européen devrait inciter la Commission, du moins dans tous les cas qui s'y prêtent et où les textes, itérativement modifiés, complétés et remplacés, créent un dédale où il devient quasiment impossible aux non et moins initiés de trouver le fil d'Ariane pour s'en sortir, à faire davantage oeuvre de simplification en ayant recours à l'opération de codification constitutive permettant de mettre à la disposition de l'utilisateur intéressé des textes plus compréhensibles et de lui épargner les pertes de temps et d'argent occasionnées par les recherches que lui imposent la consultation du *Journal officiel* et l'effort de remonter dans le temps les nombreuses modifications apportées à telle directive, à tel règlement ou à telle décision communautaire.

Citons à l'appui de ce souhait que, lors de la réunion du Conseil informel « Marché intérieur » les 8 et 9 mars derniers, la présidence luxembourgeoise a soulevé la question de « l'après-1992 » en matière de législation. Elle a notamment fait retenir que « lorsque toutes les directives seront adaptées et mises en vigueur, il faudra les codifier afin d'en faciliter la lecture et la connaissance par tous les citoyens ». La présidence a estimé notamment que « actuellement, l'accessibilité et la transparence de la législation sur le marché intérieur ne sont pas assurées: au contraire, cette législation serait plutôt opaque ».

L'échéance du 1er janvier 1993 approchant à grands pas, il serait bon que l'on se prépare dès maintenant à la tâche.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action visant à promouvoir les échanges et la mobilité des jeunes dans la Communauté: programme « Jeunesse pour l'Europe » [1]

(91/C 159/03)

Le 17 décembre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Pompen).

Le Comité économique et social, lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

Le programme « Jeunesse pour l'Europe » [doc. COM(90) 470 fin.], qui a été dans l'ensemble bien accueilli par le Comité, fait suite à la décision « Jeunesse pour l'Europe » adopté par le Conseil le 16 juin 1988 et sur laquelle le Comité, a élaboré un avis lors de sa session du 17 septembre 1986 (CES 769/86).

Le nouveau programme est adopté pour une période de trois ans, du 1er janvier 1992 au 1er janvier 1995.

Le programme a pour objectif de promouvoir auprès des jeunes l'apprentissage informel en dehors du cadre

[1] JO n° C 308 du 8. 12. 1990, p. 6.

officiel de l'école et de la formation professionnelle en stimulant les échanges transnationaux; en outre, il offre la possibilité à des animateurs de jeunes d'élargir leur horizon par le biais de contacts internationaux. L'objectif à plus long terme est de sensibiliser les jeunes au contexte européen, dans lequel ils sont de plus en plus appelés à vivre et à travailler.

Avant même l'adoption de ce programme, la Commission a développé, dans un cadre européen, un certain nombre d'activités destinées aux jeunes. Parmi les plus importantes, citons:

— le programme *Comett* destiné à promouvoir des stages transnationaux en entreprise pour étudiants de l'enseignement supérieur,

— le programme *Erasmus*, destiné à promouvoir les échanges d'étudiants entre universités,

— divers programmes destinés à promouvoir les échanges d'élèves de l'enseignement professionnel, primaire et secondaire dans le cadre du programme *Petra* ainsi que de jeunes engagés dans la vie professionnelle.

Le programme « Jeunesse pour l'Europe » regroupe plusieurs actions axées plus particulièrement sur les échanges en dehors du cadre officiel de l'école ou de la formation professionnelle. À ce titre, il peut être considéré comme un complément et un aboutissement particulièrement pour des jeunes ne pouvant prétendre à l'un des programmes spécifiques mentionnés ci-dessus.

Le programme se divise comme suit:

— l'action I A, qui prévoit un soutien direct aux projets d'échange de mobilité des jeunes,

— l'action I B, portant sur les visites d'étude et les possibilités de perfectionnement professionnel pour les animateurs de jeunesse,

— l'action II, portant sur l'accompagnement et le soutien des actions I A et I B.

L'importance de chacune de ces actions est reflétée dans le projet de répartition des budgets disponibles élaboré par la Commission; 80 % des fonds sont destinés à l'action I A, les actions I B et II recueillant ensemble les 20 % restants.

Ce programme, qui a touché quelque 25 000 jeunes par an au cours des années 1989/1990, a pour objectif de faire participer chaque année pendant les trois ans à venir quelque 60 000 jeunes à des échanges. Cela représente, sur une base annuelle, environ 0,1 % de la tranche d'âge comprise entre 15 et 25 ans. Sur une période de trois ans, la Commission estime que cette action touchera moins de 0,5 % de cette classe d'âge. Le coût du programme de trois ans actuellement à l'examen est estimé à quelque 12,5 millions d'ECU par an, progressant de 10 millions en 1992 à 15 millions en 1995.

L'extension du programme pour les années 1992-1994 comporte deux nouveaux éléments:

— Un effort accru en faveur des défavorisés. Selon la Commission, cette catégorie de jeunes n'a pas été suffisamment prise en compte au cours de la période précédente. La Commission souhaite toucher cette catégorie en proposant qu'un tiers au moins des fonds disponibles soient spécifiquement réservés aux jeunes défavorisés et d'attribuer une aide financière pouvant atteindre 75 % du montant total des dépenses exposées au lieu du plafond habituel de 50 %.

— À titre d'essai, des bourses seront attribuées à des jeunes souhaitant effectuer un service civil dans un autre État membre. Ces activités devront se situer dans le domaine pédagogique, culturel ou social.

2. Observations générales

Le Comité souhaite formuler un certain nombre d'observations concernant la définition d'une politique à court terme ainsi qu'un certain nombre de remarques concernant la politique à long terme.

Les observations relatives à la politique à court terme (1992-1994) se rapportent à la proposition de décision du Conseil à l'examen.

Les observations relatives à la politique à long terme (1995) se rapportent au mémorandum de la Commission intitulé « Les jeunes dans la Communauté européenne » [doc. COM(90) 469 final], qui traite pour une bonne part du programme « Jeunesse pour l'Europe » après 1994. Le Comité souhaite également formuler quelques observations concernant ce mémorandum, dans la mesure où il traite du sujet abordé dans la proposition de décisions d'une part, parce que la Commission invite chacun à formuler ses commentaires, d'autre part parce qu'il est clair qu'elle ne demandera pas expressément l'avis du Comité sur ce mémorandum.

2.1. *Observations relatives à la proposition de décision du Conseil [doc. COM(90) 470 final] concernant la politique à court terme (1992-1994)*

2.1.1. Le Comité souscrit volontiers à la prolongation pour trois ans du programme « Jeunesse pour l'Europe ». Ce programme constitue un aboutissement nécessaire à la réalisation d'échanges en dehors du cadre officiel de l'école ou de la formation professionnelle, particulièrement pour les jeunes ne pouvant bénéficier des autres programmes.

2.1.2. Dans sa proposition de décision, la Commission met tout spécialement l'accent sur le groupe — cible du programme que constituent les jeunes défavorisés. Une part des fonds doit leur être réservée, et un pourcentage d'aide par échange plus élevé que le plafond habituel peut leur être accordé. Le Comité accueille favorablement cette idée, pour autant que l'on s'assure que les jeunes issus de milieux défavorisés seront représentés en proportion avec les autres jeunes dans le cadre du programme. Afin d'atteindre cet objectif, il convient, selon le Comité, de désigner, au sein des directions ou des conseils de surveillance des agences nationales chargées de la mise en œuvre, des représentants d'organisations actives dans le domaine de l'aide

sociale aux défavorisés. Par ailleurs, le Comité formule les observations suivantes:

— Le programme vise en premier lieu à sensibiliser les jeunes à l'idée européenne en encourageant des formes informelles d'apprentissage dans un contexte européen. Il s'agit en l'occurrence pour les jeunes de s'informer sur l'Europe de demain, de faire connaissance avec des gens d'autres pays, de se familiariser avec la culture et la mentalité de l'autre, etc. À trop mettre l'accent sur l'aspect « défavorisés », on court le risque de voir participer à ce programme des personnes qui ne sont pas, ou pas encore, à même d'atteindre, avec des chances raisonnables de succès, l'objectif de l'échange international tel qu'il a été fixé.

— Le concept de « défavorisés » n'est pas univoque. La Commission définit cette catégorie de jeunes comme des jeunes défavorisés sur le plan géographique, psychique, physique, culturel, social ou économique. Le contenu concret de cette notion peut, dans le cadre de ces critères généraux et des pourcentages budgétaires fixés, être déterminé au mieux pour chaque pays. Une telle approche correspond à l'optique décentralisée qui est déjà celle du règlement et concorde également avec le principe de subsidiarité. Le Comité part cependant du principe que la Commission, dans ses contacts avec les États membres, harmonise dans la mesure du possible les interprétations non décentralisées de la notion de « jeunes défavorisés ».

— Il convient de veiller à ce que la notion de « défavorisés » ne stigmatise pas cette catégorie de participants. En conséquence, il convient de manipuler ce critère avec prudence lors de l'exécution du programme.

2.1.3. Le Comité souscrit volontiers à la proposition visant à intégrer au règlement l'accomplissement, à titre individuel ou collectif, d'un service volontaire.

La Commission limite ces activités de « service volontaire » aux secteurs éducatif, social ou culturel. Le Comité s'interroge sur l'opportunité de cette limitation. L'objectif du règlement — la sensibilisation des jeunes à la dimension européenne par la prise de contact avec la population et les situations dans d'autres pays — peut également être atteint par l'accomplissement d'activités utiles dans d'autres secteurs que les domaines mentionnés. Le Comité n'exclut à cet égard aucune activité, ni dans le secteur public, ni dans le secteur privé, et plaide en faveur d'une répartition équilibrée entre les différents secteurs.

Le Comité est partisan de faire intervenir, lors du choix des activités des services volontaires à effectuer, les préférences et les idées des jeunes eux-mêmes.

2.1.4. L'application décentralisée du règlement dans les États membres exige que chaque pays dispose d'une agence nationale réellement professionnelle. Le Comité part du principe que de telles agences seront effectivement mises en place avant même qu'il puisse être question d'une quelconque subvention de la part de la Commission.

2.1.5. Dans son avis (doc. CES 769/86), le Comité plaide en faveur de l'idée visant à associer à ce programme d'échanges, pour la période 1992-1994, des pays qui ne sont pas membres de la Communauté. Ainsi que le mentionne le Mémorandum de la Commission [doc. COM(90) 469], un programme *Tempus* a été créé dans le contexte plus large du programme *Phare*, visant à insérer des États tiers d'Europe centrale et de l'Est. En outre, en ce qui concerne plus particulièrement les échanges, avec l'Union Soviétique, la Commission a alloué des fonds supplémentaires dans le cadre du projet de budget pour 1991; toutefois, ce budget n'a pas encore été approuvé par le Parlement. Le Comité continue à plaider en faveur de l'association au programme d'échange, en plus des jeunes originaires de ces pays, de jeunes originaire des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de pays du bassin méditerranéen. Compte tenu du fait que dans un certain nombre de pays concernés, il n'existe pas de bureaux nationaux susceptibles de mettre sur pied et d'assurer le suivi des échanges, le Comité suggère à la Commission de se mettre en rapport avec les organisations internationales pour la jeunesse qui disposent de bons contacts avec les jeunes de ces pays.

2.1.6. Le Comité estime qu'il appartient aux institutions européennes de montrer elles-mêmes le bon exemple en matière de sensibilisation des jeunes. Cela suppose que ces institutions adoptent une attitude positive vis-à-vis des demandes émanant de jeunes relatives à des visites d'information et à des stages. Il convient également de tenir compte de cet aspect dans le budget.

2.1.7. Le Comité souhaiterait que lui soit transmis le rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre du programme.

2.2. *Observations relatives à la politique à long terme*

2.2.1. Le Mémorandum [doc. COM(90) 469] intitulé « Les jeunes dans la Communauté européenne » accorde beaucoup d'importance, entre autres, au programme « Jeunesse pour l'Europe » dans les années postérieures à 1994. La Commission invite à cet égard les intéressés à formuler leurs observations sur ce Mémorandum. Le représentant de la Commission a également, au cours des discussions du groupe d'étude, attiré l'attention sur ce texte. Le Mémorandum ne devant pas donner lieu à une saisine séparée du Comité par la Commission, le Comité souhaite profiter de l'occasion pour formuler un certain nombre de remarques concernant ce document.

2.2.2. Le Comité souscrit à l'objectif d'impliquer à long terme de manière systématique les jeunes dans la formation d'une nouvelle Europe. A côté de la diversité des programmes qui sont destinés à des catégories spécifiques, tels que *Comett, Erasmus, Petra, Tempus,* les mesures de soutien sur la base des fonds structurels, une approche générale du type de « Jeunesse pour l'Europe », destinée en particulier aux jeunes qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour bénéficier de subventions réservées à certains groupes spécifiques, trouve également sa place.

2.2.3. En ce qui concerne l'affectation des moyens limités qui sont disponibles, il serait souhaitable d'utiliser les fonds communautaires à l'édification d'une

bonne infrastructure communautaire dans le domaine des échanges de jeunes. Une infrastructure de ce type devrait présenter les caractéristiques suivantes:

— cours d'une ou deux semaines, destinés aux jeunes des États membres de la Communauté et portant sur l'histoire, la culture et la construction de l'Europe, ainsi que sur la dimension future de notre continent. De plus, il serait souhaitable de préparer des rencontres axées sur un thème déterminé comme par exemple l'évolution démographique, la société multi-ethnique, les rapports avec les cultures des pays tiers, etc.,

— création et entretien d'un réseau entre les États membres, par le biais duquel s'effectueraient les échanges et l'évaluation de l'efficacité du programme,

— organisation d'un centre d'information au niveau européen disposant de branches dans les États membres, et qui serait chargé de fournir des renseignements sur les futures rencontres, sur les possibilités de participation à des chantiers ou à des activités de «service volontaire» à titre individuel ou sur d'autres sujets,

— promotion de l'idée européenne, notamment par le biais de cours destinés à ceux qui, de par leur profession, ont vocation à orienter les jeunes, comme par exemple les enseignants et les animateurs des mouvements de jeunesse.

2.2.4. Le Comité demeure partisan de la participation aux échanges communautaires de jeunes originaires de pays tiers (AELE, Maghreb, Europe centrale et de l'Est). Le gros des efforts doit toutefois continuer à porter sur les échanges multilatéraux au sein de la Communauté et sur la bonne organisation de ces échanges.

2.2.5. Le Comité propose de promouvoir également les échanges entre jeunes de 11 à 15 ans après 1994. Une telle approche permettrait aux enfants et aux très jeunes lycéens de participer au programme.

2.2.6. L'organisation au niveau communautaire doit être aussi simple et aussi transparente que possible. Le Conseil et la Commission sont à cet égard directement responsables de l'élaboration de la politique et du suivi en la matière. L'édification de l'infrastructure communautaire définie ci-dessus et son entretien pourraient fort bien être confiés à une organisation professionnelle. La mise en œuvre de cette politique doit pouvoir être justifiée devant les États membres, conformément au principe de subsidiarité.

2.2.7. Il serait souhaitable, en plus des contacts existants avec les pays qui participent déjà au programme en cours, de faciliter des échanges avec d'autres continents.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité part du principe que la Commission adaptera, lorsque cela se révélera nécessaire, sa proposition de décision en fonction des observations formulées par le Comité, et renonce dès lors à un commentaire article par article.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail [1]

(91/C 159/04)

Le 5 février 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 118 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Carroll).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. La proposition est basée sur l'article 118 A du Traité et se présente sous forme d'une directive particulière au sens de l'article 16 de la directive du Conseil 89/391/CEE du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail [2].

1.2. Cette proposition constitue l'une des nouvelles initiatives annoncées par la Commission dans la Communication sur son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs [3]. La proposition a pour objectif d'étendre le champ d'application de la directive 77/576/CEE et d'en renforcer certaines dispositions.

1.3. La directive de 1977 avait pour objet la conformité à certains principes d'un nombre limité de panneaux et de signaux de sécurité relatifs à des obstacles et des endroits dangereux. La proposition à l'examen vise à rendre obligatoire l'usage d'une signalisation dans certaines conditions et introduit de nouveaux panneaux, ainsi que d'autres formes de signalisation telles que: la localisation et l'identification de récipients et tuyauteries, et de matériels et équipements de lutte contre l'incendie, le marquage de certaines voies de circulation, des signaux lumineux et acoustiques, une communication verbale adéquate, ainsi que des signaux gestuels.

1.4. Depuis de nombreuses années, le Comité économique et social soutient les mesures communautaires visant à améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Il a notamment adopté une attitude constructive et innovatrice en proposant des améliorations et en mettant en lumière certains problèmes découlant des ou liés aux propositions de la Commission. Aujourd'hui, le Comité se sent tout autant interpellé par l'examen de la proposition de mise à jour et d'extension de la directive de 1977 concernant les panneaux et les signaux de sécurité relatifs aux obstacles et aux endroits dangereux.

1.5. Dès lors, le Comité réserve un accueil généralement favorable aux propositions, tout en s'inquiétant de ce qu'elles pourraient entraîner une prolifération involontaire de panneaux et de signaux, avec le risque qu'on n'en arrive à une situation où « les arbres empêchent de voir la forêt ».

1.6. En outre, le Comité met en garde contre l'introduction de panneaux et/ou d'une signalisation uniquement dans le but de parer à toute éventualité dans le domaine de la sécurité sur le lieu de travail. Il faut être conscient que, panneaux et signalisation ne peuvent pas être un substitut pour des cadres et des travailleurs bien informés, éduqués et formés comme il convient dans tout le domaine des risques sur le lieu de travail et de la surveillance et de la prévention des accidents.

1.7. Les observations ci-dessus s'appliquent autant aux petites et moyennes entreprises (PME) qu'aux grandes entreprises, même si les premières doivent éventuellement faire l'objet d'une assistance et d'une attention particulières afin de leur permettre de faire face aux exigences découlant de la directive proposée.

À cet égard, il relève de la responsabilité des gouvernements de faire en sorte que les dispositions qu'ils doivent mettre en oeuvre en vue d'appliquer la directive prévoient des possibilités adéquates de formation pour les instances chargées du contrôle de la sécurité sur le lieu de travail, par exemple, imprimés, dépliants, séminaires, ateliers et programmes de sensibilisation du public.

1.8. Dans son avis du 30 septembre 1976 concernant la directive 77/576/CEE, le Comité a formulé un certain nombre d'observations qui s'appliquent également à la proposition à l'examen, à savoir:

— il convient d'éviter une prolifération de signaux de sécurité qui serait nuisible à leur efficacité,

— les symboles proposés doivent être suffisamment expressifs et frappants, notamment pour des catégo-

[1] JO n° C 53 du 28. 2. 1991, p. 46.
[2] JO n° L 183 du 26. 6. 1989, p. 1.
[3] Doc. COM(89) 568 fin.

ries les plus vulnérables, telles que les enfants, les personnes âgées et les travailleurs migrants et pour certains types d'activités particulièrement dangereuses,

— les impératifs techniques propres à ces signaux doivent tenir compte des effets psychologiques exercés sur des personnes insuffisamment informées.

1.9. De plus, le Comité estime qu'il convient d'accorder une attention particulière aux lieux de travail ou aux sites auxquels le public a accès afin de garantir que la localisation et le nombre des signaux (visuels et verbaux) et des panneaux ne constituent pas par eux-mêmes un danger pour les travailleurs en raison de leur nature technique ou de l'utilisation de signaux spécifiques plutôt que de signaux ou de panneaux de sécurité de portée plus générale bien présentés à des endroits stratégiques.

1.10. Le Comité est conscient que le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail, institué par la décision du Conseil 74/323/CEE du 27 avril 1974, a été consulté et qu'il a émis un avis dont la Commission déclare avoir tenu compte lors de l'élaboration de la proposition.

2. Observations spécifiques

2.1. *Article 7*

Tout en observant que les exemptions autorisées au titre de cet article se limitent aux signaux lumineux et/ou acoustiques, le Comité craint que de telles exemptions ne se généralisent même s'il est prévu qu'elles soient subordonnées à la mise en place de mesures alternatives garantissant le même niveau de protection.

Par ailleurs, le deuxième paragraphe de cet article prévoit que ces exemptions sont également dépendantes de la consultation préalable des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

2.2. *Article 8*

Le premier paragraphe de cet article ne précise pas à quel moment les travailleurs et/ou leurs représentants doivent être informés de toutes les mesures à prendre concernant la signalisation de santé et/ou de sécurité sur le lieu de travail, ce qui appelle la question suivante: l'information devrait-elle être fournie suffisamment à l'avance pour permettre une familiarisation et une formation, et quelle est l'instance qui en décidera?

Le paragraphe 2 de l'article prévoit qu'une formation adéquate en ce qui concerne la signalisation au travail doit être assurée. Le Comité demande instamment que l'on précise la signification du terme « adéquate » et que le niveau de cette formation soit contrôlé de manière appropriée par l'autorité nationale compétente.

2.3. *Annexe 1*

2.3.1. Le paragraphe 2.5 de cette annexe prévoit qu'une signalisation lumineuse et acoustique et/ou verbale est utilisée « de façon occasionnelle ». Cette disposition comporte un point faible puisque l'expression « de façon occasionnelle » ouvre la voie à des conflits d'interprétation quant à l'instance habilitée à décider et aux critères à invoquer lors de la prise de cette décision. Même si l'on peut accepter et défendre que des décisions soient prises « de façon occasionnelle » (en dehors de toute référence au bon sens), il faut se dire qu'une situation peut survenir sur un lieu de travail qui n'aurait pas été prévue et, qu'en cas d'accident, l'expression « de façon occasionnelle » et la façon dont elle est interprétée et appliquée pourrait bien être au centre d'une éventuelle procédure.

2.3.2. L'observation ci-dessus s'applique également à l'expression « à efficacité égale » utilisée au paragraphe 3.1 de cette annexe. Quelle est l'instance chargée de l'appréciation qu'implique cette expression? Quelle est sa responsabilité et son autorité en la matière et sur la base de quels critères opère-t-elle?

2.3.3. Les observations précédentes sont destinées à mettre en lumière qu'il est indispensable de définir de façon extrêmement claire et précise les objectifs afin d'éviter toute possibilité de confusion, de malentendu ou d'obligations mal comprises. Le paragraphe 5 de l'annexe 1 met en garde contre l'apposition d'un nombre excessif de panneaux à proximité immédiate les uns des autres, et l'utilisation en même temps de deux signaux lumineux qui peuvent être confondus. Il met également en garde contre l'utilisation d'un signal lumineux à proximité d'une autre émission lumineuse peu distincte.

Le Comité perçoit clairement l'objectif de ces exigences, mais, là encore, il attire l'attention sur la difficulté d'en assurer la mise en œuvre étant donné le manque de précision de la formulation, les pratiques spécifiques existant sur les lieux de travail et les variations pouvant apparaître lors de l'évaluation ou de la définition des exigences applicables. C'est une chose de prévoir que « l'efficacité d'une signalisation ne doit pas être mise en cause par... etc. ». C'en est une autre de savoir clairement (éventuellement à des fins juridiques) ce que l'on entend par « ne doit pas être mise en cause », surtout s'il y a eu un accident et si quelqu'un a été blessé.

2.3.4. Cet argument vient s'ajouter à d'autres en faveur d'une priorité maximale à l'information, à l'éducation et à la formation en matière de sécurité ainsi qu'à la fixation par les autorités nationales ou locales de critères adéquats pour ce qui est de l'interprétation et de l'application des termes de la directive.

2.4. *Annexe 2*

2.4.1. Les observations relatives à l'annexe 1 s'appliquent également au paragraphe 1.3 de cette annexe, et en particulier au deuxième alinéa du paragraphe 2.1 qui prévoit l'utilisation de matériaux réfléchissants ou d'un éclairage artificiel en cas de mauvaises conditions d'éclairage naturel. Eu égard aux exigences de base de la directive-cadre, la nécessité subsiste de critères plus clairs pour évaluer de telles situations. L'objet de cette observation n'est pas en soi d'émettre une critique. Elle vise à souligner la nécessité d'assurer un maximum de conformité à des normes communes en tenant compte de l'objectif général qui est de réduire au minimum, et dans toute la mesure du possible, de prévenir les accidents sur le lieu de travail.

2.4.2. Le Comité reconnaît qu'il est nécessaire d'uniformiser tous ces signaux et qu'il faut que cette uniformisation aille dans le sens de signaux de sécurité acceptés et compris. Toutefois, le Comité se demande si le nombre et la variété des signaux présentés ne sont pas excessifs et il n'est pas du tout convaincu que tous les panneaux proposés sont nécessaires et seront toujours efficaces. Il est concevable que l'usage et la familiarité croissante améliorent l'efficacité des signaux prévus dans l'annexe, mais certains d'entre eux pourraient être mal interprétés et même ajouter à la confusion sinon la créer. Les observations ci-dessus s'appliquent en particulier aux panneaux d'interdiction ou d'avertissement suivants:

— défense d'éteindre avec de l'eau,

— eau non potable,

— entrée interdite aux personnes non autorisées,

— ne pas toucher,

— matières corrosives,

— rayonnement laser,

— matières comburantes,

— risque biologique,

— basse température.

Au paragraphe 3.5, le Comité demande à être convaincu du caractère approprié du signe « Matériel et/ou équipement de lutte contre l'incendie (en général) ».

2.5. *Annexe 3*

Même s'il faut reconnaître l'intérêt d'un code de couleurs pour les tuyauteries, l'utilisation prévue de huit couleurs différentes soulève la question de la nécessité, pour les personnes n'ayant pas normalement ou régulièrement accès à un lieu de travail caractérisé par la présence de tuyauteries et qui ne sont donc familiarisées ni avec le contenu ni avec la destination des tuyauteries, de disposer d'un document précisant la signication des différentes couleurs. Dans ce contexte, il convient de tenir compte également du problème du daltonisme lors de l'évaluation de l'efficacité d'un système de coloration des tuyauteries.

Le Comité souhaiterait également attirer l'attention sur d'éventuels problèmes:

— du fait de variantes dans les codes de couleurs existant dans les États membres,

— en ce qui concerne l'efficacité d'un système de codes de couleurs en cas d'éclairage faible,

— lorsque des tuyauteries ou des récipients sont susceptibles d'être utilisés à des fins différentes.

2.6. *Annexes 5, 6 et 7*

La mise en œuvre de ces annexes doit faire l'objet d'une attention particulière. Il est essentiel de ne pas considérer qu'une bonne ouïe et une bonne vision vont de soi. Aussi, une attention d'autant plus grande doit-elle être accordée à des situations de présence occasionnelle sur un lieu de travail présentant des risques.

2.7. *Annexe 8*

En ce qui concerne la communication verbale, les possibilités de confusion sont nombreuses. En conséquence, il est impératif que les programmes de formation relatifs à ces signaux prennent en compte comme il convient l'utilisation d'un jargon spécifique par les travailleurs dans certaines situations, de telle sorte que les visiteurs ou les travailleurs occasionnels sur les lieux de travail concernés ne soient pas induits en erreur ou involontairement troublés par des signaux verbaux.

Le Comité tient à souligner la nécessité pour les travailleurs de disposer de connaissances linguistiques suffisantes pour garantir la protection de leur santé et de leur sécurité.

2.8. *Annexe 9*

Il convient de surveiller attentivement l'efficacité des signaux gestuels codés. Les signaux pour « avancer » et « reculer » en particulier sont susceptibles d'être mal interprétés. Il est proposé que le signal « reculer » commence au niveau de la ceinture, la paume des mains tournées vers le sol; les bras se déplacent ensuite vers le bas puis reviennent à la position de départ à hauteur de la ceinture.

3. Conclusions

3.1. Le Comité répète et souligne qu'il continue à apporter tout son soutien à la Commission et au Conseil dans l'élaboration de mesures visant à améliorer la sécurité sur le lieu de travail. Toutefois, il met la Commission en garde contre une approche trop perfectionniste de normes spécifiques qui pourrait être extrême-

ment difficile à mettre en oeuvre. Certaines de ces normes pourraient ne pas vraiment contribuer à l'objectif général de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur le lieu de travail.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président
du Comité économique et social
François STAEDELIN

Avis sur le statut des travailleurs migrants — pays tiers

(91/C 159/05)

Le 31 janvier 1991, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 20, alinéa 4, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le statut des travailleurs migrants — pays tiers.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Andrea Amato).

Au cours de sa 286e session plénière, séance du 24 avril 1991, le Comité économique et social a adopté à la majorité et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans un passé récent, le CES s'est penché sur la question des flux migratoires en provenance des pays tiers

a) dans son avis d'initiative du 25 octobre 1984, relatif aux travailleurs migrants [1];

b) dans son avis du 29 mai 1985 concernant les orientations pour une politique communautaire des migrations [2], qui se situe pour l'essentiel dans le droit fil de l'avis précédent, notamment pour la partie se référant aux pays tiers;

c) dans son avis du 12 juillet 1989 sur la politique méditerranéenne de la Communauté européenne [3], dans lequel des propositions sont avancées en vue de la mise en œuvre d'une politique de l'immigration en provenance des pays tiers méditerranéens.

1.1.1. Les évaluations ayant trait aux limites de la politique communautaire dans ce domaine, les exigences mises en évidence, ainsi que les propositions avancées dans ces avis, conservent en grande partie leur actualité, du fait qu'elles n'ont pas été retenues par le Conseil.

1.1.2. Cela étant, les mutations survenues au cours des dernières années tant au niveau des conditions objectives et législatives à l'intérieur des États membres, que dans le contexte de l'évolution du processus d'intégration communautaire et de l'exigence y afférente de définir un nouveau cadre institutionnel, incitent le Comité à s'exprimer derechef en avançant de nouvelles évaluations et propositions.

1.2. La nécessité de recentrer l'attention de la Communauté sur le problème de l'immigration avait été exprimée en juin 1988 par le Conseil européen de Hanovre, qui avait invité la Commission à élaborer un rapport sur l'intégration sociale des travailleurs migrants.

1.2.1. En dehors de ce rapport, qui porte le titre « L'intégration sociale des migrants des pays tiers résidant de façon permanente et légale dans les États membres » [4], la Commission a également élaboré un rapport d'experts s'intitulant « Politique d'immigration et intégration sociale des immigrés dans la Communauté européenne » [5], qui apporte une contribution importante à l'approfondissement de la question et dont les conclusions et les propositions seront examinées dans le présent avis.

[1] JO n° C 343 du 24. 12. 1984.
[2] JO n° C 188 du 29. 7. 1985.
[3] JO n° C 221 du 28. 8. 1989.
[4] CES(89) 984 fin. du 22. 6. 1989.
[5] CES(90) 1813 fin. du 28. 9. 1990.

1.3. Le Conseil européen des 14 et 15 décembre 1990 (Rome 2) s'est à nouveau penché sur la question: dans ces conclusions, après avoir invité le Conseil et la Commission à adopter les mesures nécessaires pour le franchissement des frontières extérieures, il déclare:

> « Le Conseil européen a pris connaissance des rapports sur l'immigration et il demande au Conseil Affaires générales et à la Commission d'examiner les mesures et actions les plus appropriées en matière d'assistance aux pays d'émigration, de conditions d'entrée et d'aide à l'insertion sociale, compte tenu en particulier de la nécessité d'une politique harmonisée sur le droit d'asile. »

1.4. La Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, tenue à Rome en décembre dernier, comptait parmi les questions figurant à l'ordre du jour l'élargissement des compétences communautaires en matière d'immigration; la Commission a émis des propositions dans ce sens dans son avis du 21 octobre 1990, concernant la révision du Traité à l'égard de l'Union politique ([1]).

1.5. Par ailleurs, l'arrêt de la Cour de justice du 9 juillet 1987 a apporté une clarification indéniable en ce qui concerne les compétences actuelles de la Commission au sens du deuxième paragraphe de l'article 118 du Traité ([2]): il permet de cerner l'étendue possible des compétences communautaires en matière d'immigration.

1.5.1. Le 31 janvier 1991, la Cour de justice a émis un nouvel arrêt en la matière ([3]), stipulant la mise en application directe, dans la législation des États membres, des dispositions figurant dans l'Accord de coopération entre la CEE et le Maroc, en matière de non-discrimination dans les conditions de rémunération et d'emploi, ainsi que de sécurité sociale. Les effets de cet arrêt s'étendront immanquablement sur les autres accords de coopération (Tunisie, Algérie et Yougoslavie) et d'association (Turquie), qui prévoient des règles analogues.

1.6. Les considérations qui précèdent, portent à la constatation que la situation est désormais mûre pour qu'il soit procédé à la définition et à la construction d'une véritable politique communautaire de l'immigration.

1.6.1. Du reste, une orientation similaire découle du rapport de la Commission d'enquête du Parlement européen sur le racisme et la xénophobie ([4]).

2. Objectifs et portée de l'avis

2.1. À la lumière des considérations précédentes, il faudrait orienter une politique communautaire de l'immigration, selon les trois grands axes suivants:

a) la programmation des flux migratoires et la réglementation des entrées et du droit d'asile (avis spécifique en la matière en cours d'élaboration);

b) l'intégration économique et sociale et la libre circulation au sein de la Communauté des immigrés résidant légalement dans un État membre;

c) les retours volontaires aux pays d'origine.

2.2. Le présent avis se penche essentiellement sur les aspects « internes » d'une politique communautaire de l'immigration. Il se propose, en effet, de prendre principalement en considération les questions liées à la présence, au sein de la Communauté, d'immigrés en provenance des pays tiers, tant en ce qui concerne leurs conditions de vie et de travail, qu'au niveau des répercussions que leur présence entraîne dans la situation économique et sociale de la Communauté.

2.3. Par immigrés en provenance des pays tiers, on entend les citoyens qui, pour des raisons liées à une activité salariée ou indépendante, se sont transférés de leur pays d'origine dans un État membre où ils séjournent légalement à titre temporaire ou permanent. La notion « d'immigrés » recouvre également les membres de leur famille (conjoints, enfants mineurs ou handicapés, ascendants à charge) et les travailleurs bénéficiant de pensions d'invalidité ou de vieillesse dans les États membres.

2.4. Les problèmes propres aux citoyens d'un État membre originaires de pays tiers ne sont donc pas spécifiquement traités dans le présent avis, si ce n'est sous l'angle plus général des discriminations de fait. Le Comité s'est déjà prononcé comme suit:

> « Le Comité insiste pour que tous les ressortissants de la CE, y compris ceux qui appartiennent à une minorité ethnique, soient assurés d'avoir une place et un avenir dans une « Europe des citoyens », et que le droit de résidence, la liberté de circulation et d'emploi, et la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications s'appliquent à tous sans distinction ([5]). »

2.5. Il est évident que ces aspects « internes », ne sauraient se dissocier des conditions d'entrée des travailleurs migrants dans les États membres. À cet égard, la coordination des conditions d'entrée qui est en cours de réalisation par différentes procédures devrait être examinée par la Communauté avec la pleine participation des institutions démocratiques et des organisations représentatives.

2.6. Le Comité est conscient du lien existant entre une politique communautaire de l'immigration et le développement des pays d'émigration, notamment des plus proches voisins de la Communauté. Ce thème sera développé dans un prochain avis.

([1]) CM 60-90-200 — Luxembourg, 21 octobre 1990.
([2]) Recueil de la Jurisprudence de la Cour 1987/7, p. 3203.
([3]) Arrêt C 18/90.
([4]) Rapporteur: M. Glyn Ford, Doc. A3-195/90 du 23 juillet 1990.
([5]) JO n° C 23 du 30. 1. 1989, p. 33.

3. **Pour un statut communautaire des travailleurs migrants en provenance des pays tiers**

3.1. L'intégration sociale [1] des travailleurs immigrés dans la Communauté européenne est devenue de nos jours une question incontournable et très importante, pour les raisons suivantes:

— le nombre des immigrés provenant des pays tiers dépasse désormais huit millions de personnes,

— bien que cette présence soit teintée de connotations diverses au sens des différents États membres, notamment du fait qu'elle résulte de mouvements migratoires survenus à différentes époques, les tensions qu'elle peut engendrer sont analogues, tant sur le marché de l'emploi, que dans le domaine social.

3.2. La Communauté en tant que telle doit se fixer l'objectif de promouvoir l'intégration sociale des travailleurs immigrés, non seulement parce que cela correspond aux valeurs générales qui sous-tendent la Communauté, mais également en raison du fait que l'absence d'intégration entraîne des effets négatifs sur la situation de l'emploi et, plus généralement, sur les conditions de vie et de travail dans la Communauté, de même qu'une intégration manquée peut mener à la marginalisation et produire un effet «ghetto», notamment chez les jeunes appartenant à des familles immigrées.

3.2.1. Une insertion sociale appropriée, à savoir fondée sur l'égalité des droits et des chances, est la condition indispensable pour éviter la création de «réservoirs» de marginaux et pour ne pas alimenter le travail «au noir», l'économie souterraine, l'évasion fiscale, le non-paiement des contributions sociales, voire la criminalité.

3.2.2. En effet, la discrimination à l'égard des travailleurs immigrés risque de produire des phénomènes de «dumping social» à l'intérieur de la Communauté. Une politique communautaire en faveur de l'intégration sociale des immigrés se révèle, dès lors, comme un instrument indispensable pour parvenir à un fonctionnement harmonieux du marché intérieur.

3.2.3. L'insertion appropriée des travailleurs immigrés dans le marché de l'emploi, ne doit pas être considérée comme un poids supplémentaire pour les régimes sociaux des États membres, mais au contraire, comme une chance: à titre d'exemple, une augmentation de la main-d'œuvre active peut produire des effets positifs sur les régimes de sécurité sociale, actuellement affaiblis à cause du solde démographique négatif de tous les pays industrialisés.

3.2.4. La Communauté ne doit pas se limiter à contrecarrer et à prévenir les effets négatifs d'une intégration sociale manquée des immigrés, mais elle doit également veiller à mettre pleinement à profit la contribution de ces derniers, et notamment des jeunes, au développement économique, social et culturel, dans une Europe multiethnique et multiculturelle.

3.3. La réalisation du marché unique européen entraîne des modifications substantielles dans la situation de l'immigration et nécessite une optique différente de la part de la Communauté [2]; en effet:

— la suppression prochaine des contrôles aux frontières internes de la Communauté met en évidence la disparité des réglementations et des instruments opérationnels en vigueur dans les différents États membres,

— la possibilité accordée aux immigrés de circuler librement à l'intérieur de la Communauté ne signifie pas forcément — dans l'état actuel de la réglementation — qu'ils pourront accéder librement au marché de l'emploi dans l'État membre de leur choix.

Étant donné, en effet, qu'un pourcentage de plus en plus élevé d'immigrés devrait chercher dans les facilités de la mobilité intracommunautaire une réponse aux limites imposées par les développements inégaux des marchés nationaux de l'emploi, il pourrait en découler une forte augmentation du travail au noir.

3.4. Tous ces éléments font ressortir la nécessité pour la Communauté de se fixer dans l'immédiat un double objectif, à savoir:

a) procéder à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires, ainsi que des instruments et des actions en faveur de l'intégration sociale des immigrés dans les États membres;

b) définir les conditions permettant la mise en oeuvre de la libre circulation des immigrés provenant des pays tiers, sur un plan d'égalité avec les citoyens communautaires.

Négliger la poursuite de ces deux objectifs ne signifierait pas seulement alimenter la discrimination (avec toutes

[1] La formulation «intégration sociale» est utilisée dans le présent contexte car elle est désormais consacrée par le langage communautaire; toutefois, il serait plus pertinent de parler d'«insertion sociale», notion qui ne saurait être confondue avec celle d'«assimilation» et qui ne met pas en cause l'identité culturelle des travailleurs immigrés.

[2] Ce problème a également suscité un vif intérêt au sein de l'OIT, qui a élaboré trois documents en la matière, à savoir:
— Compte rendu de la réunion informelle de consultation sur les travailleurs migrants venant des pays tiers dans l'Europe du Marché intérieur après 1992 — Genève, 27-28 avril 1989.
— Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le Marché intérieur européen par W.R. Böhning et J. Werquin *(Working Paper in World Employment Programme)* Genève, avril 1990.
— Compte rendu de la Table ronde sur les travailleurs migrants originaires des pays non-membres de la CEE dans l'Europe du Marché intérieur -- Genève, 15-17 octobre 1990.

les implications d'ordre moral que comporterait la construction d'une Europe fondée sur l'injustice et sur la restriction des droits d'une partie des citoyens qui contribuent à son développement) et entraver le bon fonctionnement du marché intérieur, mais également trahir l'esprit même qui sous-tend la réalisation du marché unique. Cela reviendrait en effet à renoncer à réaliser, parallèlement au marché unique des biens, des services et des capitaux, un marché unique du travail communautaire, en conservant des marchés de l'emploi nationaux séparés de fait, ceux-ci étant fondés sur une mise à l'écart des travailleurs extracommunautaires.

3.5. On ne saurait sous-estimer le lien qui existe entre d'une part la libre circulation des travailleurs immigrés et l'harmonisation des politiques d'intégration sociale au sein de la Communauté et, d'autre part, la coordination des conditions d'entrée.

3.5.1. En premier lieu, il existe une relation de temps: en effet, l'harmonisation des politiques d'intégration sociale et la réalisation de la libre circulation ne devraient pas être retardées afin d'attendre la définition de politiques communes de réglementation des conditions d'entrée.

3.5.2. En deuxième lieu, il existe un rapport de cause à effet: à titre d'exemple, les solutions qui seront apportées au problème des flux migratoires auront des répercussions indubitables sur la réussite des politiques d'intégration sociale et sur la libre circulation. En effet, les conditions permettant une mise en œuvre adéquate de ces politiques viendraient à manquer, si les conditions d'entrée établies se révélaient trop permissives et que la Communauté se voyait confrontée à des flux migratoires massifs; toutefois, un échec analogue serait à prévoir, si les conditions d'entrée étaient fixées de manière trop rigide, ce qui risquerait d'entraîner, en fait, un blocage de l'immigration légale et un accroissement inévitable des entrées clandestines, avec toutes les conséquences que cette situation comporterait, à commencer par l'infléchissement de l'attitude positive de la population et de l'opinion publique communautaire à l'égard des immigrés, attitude qui constitue la condition indispensable pour réaliser avec succès l'intégration sociale et la libre circulation des travailleurs.

3.5.3. Par ailleurs, la manière dont seront abordées les questions « internes » aura également une importance décisive sur la possibilité de régulation des flux migratoires: par exemple, si le facteur « attraction » communautaire (facteur qui, de pair avec celui de la « poussée » de la part des pays de provenance, détermine la pression migratoire) a des composantes essentiellement « saines » (par exemple, non tributaires d'une demande de travail « au noir »), il aura des conséquences inévitables sur le volume et la qualité de la pression migratoire et, partant, sur les solutions envisagées pour la régulation des flux.

4. Le présent avis vise à définir les motivations, les orientations et les objectifs généraux d'une politique communautaire de l'immigration, et notamment d'un « Statut des travailleurs migrants en provenance des pays tiers ». Le Comité se propose d'émettre incessamment un supplément d'avis présentant des propositions spécifiques en matière d'intégration économique et sociale et de libre circulation (droits fondamentaux, adaptation et harmonisation de la législation, politique active), de retours volontaires au pays d'origine, d'information et de coordination communautaire.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de décision du Conseil portant création d'un programme pour un marché des services d'information [1]

(91/C 159/06)

Le 13 février 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 3 avril 1991 (rapporteur: M. Nierhaus).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant au cours de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991).

1. Introduction

1.1. La proposition de décision à l'examen *(Impact II)* s'inscrit dans le prolongement direct de la décision du Conseil du 26 juillet 1988 concernant la mise en oeuvre d'un plan d'action de deux ans, dont l'objectif était de mettre en place un marché des services d'information *(Impact I)*. Elle représente de ce fait la continuation de la politique communautaire visant à promouvoir la création d'un marché intérieur de l'information, dont le coup d'envoi remonte déjà au début des années '70, avec une résolution du Conseil visant à promouvoir la fourniture et l'utilisation de l'information à l'aide d'actions coordonnées émanant de la Communauté et des États membres.

1.2. Entre 1975 et 1983, trois plans d'action se sont succédé dans le but essentiel de soutenir la création d'un réseau, le développement de banques de données et l'élimination des barrières linguistiques. Le programme quinquennal 1984-1988 qui leur a fait suite avait quant à lui pour objectif de développer et de promouvoir le marché de l'information en Europe, d'améliorer l'offre et l'accès à l'information et de promouvoir l'utilisation de nouvelles technologies pour la création et l'utilisation de produits et de services d'information.

1.3. S'étant prononcé à plusieurs reprises sur cette matière, le Comité a notamment marqué son accord de principe avec les objectifs et les actions de la Communauté dans ses avis de mars 1984 et de juin 1986. Les considérations formulées à l'époque restent valables pour l'essentiel et peuvent dès lors compléter l'avis ci-après.

2. Avis général

2.1. Le Comité se félicite de la proposition à l'examen concernant la création d'un nouveau programme communautaire dans la mesure où un marché opérationnel des services d'information représente, précisément dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, un facteur tout à fait essentiel de maintien et de renforcement pour la compétitivité de la Communauté sur le marché mondial. Cela vaut aussi bien pour la compétitivité du marché de l'information en soi qu'eu égard à l'importance que revêt l'information dans pratiquement tous les secteurs de l'économie.

Il apparaît en outre que pratiquement tous les secteurs de la société doivent avoir recours à des services d'information, ce dont la proposition de la Commission tient compte.

2.2. Des actions communautaires sont particulièrement indiquées dans la mesure où:

— la dimension des services européens d'information reste inférieure à celle des services américains, même si l'on constate un léger rattrapage,

— le marché japonais des services d'information connaît lui aussi une expansion considérable, au point qu'il risque de disputer au marché européen sa préséance, si l'on ne consent pas d'efforts particuliers,

— le morcellement causé par l'existence de barrières linguistiques, juridiques et techniques doit être considéré comme un handicap tout à fait particulier sur le plan de la concurrence, précisément dans l'optique de l'Espace économique européen, et que l'on ne pourra surmonter avec succès que moyennant un effort collectif de tous les États membres de la Communauté,

— il convient d'éliminer au niveau national prioritairement, mais aussi par le biais d'actions communautaires, les déséquilibres entre les régions développées et les régions défavorisées de la Communauté, qui se traduisent par un écart évident Nord-Sud.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité se félicite tout particulièrement de ce que le cadre financier ait été amplifié par rapport à *Impact I*, le montant prévu s'élevant désormais à 100 millions d'ECU en provenance des caisses communautaires. Additionné aux contributions propres des participants aux projets coopératifs, cela donne un volume d'environ 225 millions d'ECU. Cependant, si l'on tient compte des objectifs ambitieux du programme, et si

[1] JO n° C 53 du 28. 2. 1991, p. 65.

l'on songe que ces crédits se répartissent sur cinq ans, on s'aperçoit que le cadre financier prévu s'avère plutôt modeste.

3.2. Forts des expériences enregistrées dans le cadre d'*Impact I*, il y a lieu de s'assurer que le rapport entre le montant de l'aide et les dépenses administratives à supporter par les participants soit raisonnable. Étant donné qu'il faut s'attendre à ce que dans le cadre d'*Impact II* également, toutes les demandes en bonne et due forme ne connaîtront pas, tant s'en faut, de dénouement positif, il conviendrait de veiller, par une consultation préalable à l'ouverture de la procédure de demande, à ce que les projets dont les chances de réussite sont de toute façon réduites n'entraînent pas de dépenses administratives. En outre, il serait bénéfique, tout spécialement pour les petites et moyennes entreprises ou pour d'autres organisations non gouvernementales concernées, que les dépenses liées à la procédure de demande puissent déjà être subventionnées dans une certaine mesure.

3.3. Le Comité considère les travaux de l'Observatoire européen de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) d'une importance et d'une utilité exceptionnelles. Aussi se réjouit-il de la poursuite de ces travaux dans le cadre de la ligne d'action 1. Cependant, il espère que leurs résultats seront encore mieux diffusés. À cet égard, le développement du réseau des correspondants nationaux et le resserrement des relations avec des associations professionnelles européennes et nationales du marché de l'information sont porteurs d'espoirs. Dans ce contexte, il faudra en tout cas veiller à ce que le rapport annuel de l'Observatoire soit adressé, outre au Conseil et au Parlement, au Comité économique et social.

3.4. De même, le Comité perçoit dans l'élimination des barrières juridiques et administratives (ligne d'action 2) une tâche très importante que l'on ne peut espérer mener à bien que moyennant la coopération des enceintes communautaires et des instances nationales. Dans cette mesure, il se félicite également du maintien du groupe consultatif juridique (LAB). Toutefois, ses compétences ne devraient plus se limiter à documenter ses utilisateurs sur des problèmes et des conditions-cadres de nature juridique et à élaborer des lignes directrices pour réglementer les relations conventionnelles: il devrait pouvoir également élaborer des propositions en vue des modifications à apporter au cadre politique, cela afin de contribuer à l'harmonisation des législations nationale et communautaire en la matière, pour autant que celles-ci fassent obstacle à l'élargissement souhaité du marché de l'information. À cet égard, les efforts doivent porter prioritairement sur des points d'intérêt supérieur comme la protection des données personnelles contre d'éventuelles utilisations non autorisées et la protection de la propriété intellectuelle.

Toujours dans l'optique d'une diffusion encore plus active des résultats des travaux du LAB, le Comité se félicite également de l'intention de renforcer cet organisme en y associant des autorités publiques et d'importants acteurs du marché.

3.5. Dans la stratégie d'ensemble à développer par la Communauté pour promouvoir le marché de l'information, il est important d'assurer la convivialité du système. Aussi convient-il, selon le Comité, y compris en dehors du programme *Impact*, de porter l'attention prioritairement entre autres sur les points suivants:

— développement d'une infrastructure communautaire à réseaux d'intégration des services [Réseau numérique à intégration des services (RNIS)],

— normalisation des circuits d'interface et des équipements terminaux dans le but de disposer d'équipements terminaux uniformes pour le plus de services possibles,

— simplification de l'accès aux informations demandées au moyen d'un logiciel de facture ergonomique optimale permettant aux non initiés en informatique une utilisation directe des données disponibles,

— simplification de la procédure de régularisation notamment pour les petits utilisateurs, par exemple en recourant à des services d'information du type *Kiosque*,

— développement des systèmes existants de vidéotexte et normalisation, notamment pour permettre aux petites et moyennes entreprises et aux particuliers un accès peu onéreux aux données stockées électroniquement, même par delà les frontières nationales,

— création d'outils de travail dans le domaine des langues en vue d'éliminer les barrières linguistiques (registres multilingues, traduction automatique, etc.).

3.6. Le Comité se réjouit également de ce que la ligne d'action 3 attache une importance particulière à la formation et au perfectionnement professionnel des opérateurs intervenant dans l'information électronique. Un accès à prix réduit aux banques de données pour certains groupes d'utilisateurs tels que enseignants, éducateurs, étudiants et écoliers, conjointement à la diffusion d'un matériel pédagogique et d'information écrit seraient favorables à la qualification et à l'élargissement souhaités de la demande. Il y aurait lieu de prévoir à cette fin des aides financières communautaires, le cas échéant également en combinaison avec d'autres programmes d'aide de la Communauté.

3.7. Sur la base des expériences réalisées dans le cadre d'*Impact I*, il y aura lieu d'améliorer les aides à la participation des petites et moyennes entreprises, ainsi que des organisations non gouvernementales (par exemple: organisations de travailleurs et d'employeurs, associations de consommateurs et de handicapés). Cela vaut notamment pour les conseils et le soutien à apporter lors de l'élaboration de projets et de la recherche de partenaires, et pour réduire les temps requis pour le traitement des données. Le Comité confirme à cet égard que les fiches d'*Impact* doivent être jugées positives.

3.8. Cela étant, le Comité a le regret de constater qu'une fois de plus, le programme proposé ne fait pas encore entrevoir de façon suffisamment concluante une stratégie globale de l'information, définie de concert par la Communauté et les organes gouvernementaux compétents des États membres, en ce qui concerne la place et la promotion d'un marché intérieur de l'information.

3.9. Par ailleurs, il est déplorable que les questions primordiales telles que la protection des données personnelles, la dépendance croissante à l'égard des servi-

ces d'information (par exemple, en cas de panne), l'influence des nouvelles formes de collecte de l'information sur les buts poursuivis par la formation scolaire et la formation professionnelle, la place occupée dans la société par les différents domaines d'information (conformément à la ligne d'action 4 en ce qui concerne par exemple les organisations de travailleurs et d'employeurs, les associations de consommateurs et de handicapés, ...) etc., questions que le Comité avait déjà soulevées dans son avis de 1984 sur cette matière, et qu'il avait qualifiées d'essentielles pour la définition de priorités dans la politique de promotion de la Communauté, ne soient pas approfondies suffisamment, une fois encore, dans le programme à l'examen.

3.10. Le Comité économique et social espère que la Commission tiendra dûment compte des présentes observations dans la suite de ses travaux.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la modification de la proposition de directive du Conseil relative à l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires

(91/C 159/07)

Par lettre en date du 13 mars 1991, le Conseil conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, a saisi le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 1991 (rapporteur: M. Moreland).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991) à la majorité des voix avec 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. En 1986, la Commission a présenté un document [1] sur l'élimination des distorsions de concurrence dans les transports de marchandises: étude des taxes sur les véhicules, des taxes sur les carburants et des péages routiers. Le Comité économique et social [2] était d'accord sur les principes des objectifs de la Commission en ce qui concerne la future taxation des véhicules utilitaires, à savoir:

— l'élimination des distorsions de concurrence à l'intérieur d'un même mode de transport et entre les modes,

— l'imputation de l'ensemble des coûts d'infrastructure économiques aux utilisateurs,

— un revenu fiscal suffisant pour les États membres,

— la libre circulation des biens et des personnes dans la Communauté,

— la conclusion d'accords de transit acceptables avec les pays tiers.

Dans son rapport, adopté à l'unanimité, le Comité soulignait notamment que:

— les distorsions de concurrence doivent être éliminées d'ici 1992,

— dans ce contexte, un accord sur les structures fiscales couvrant au moins les coûts marginaux est nécessaire,

[1] Doc. COM(86) 750 fin.
[2] JO n° C 232 du 2. 7. 1987, p. 87.

— la taxation sur une base territoriale constituerait une solution raisonnable à long terme, mais poserait un certain nombre de problèmes pratiques,

— les péages, excepte pour les ponts, les ferries et les tunnels, devraient être supprimés au terme des accords contractuels,

— la solution choisie ne devrait pas entraîner une taxation complexe et devrait éviter tout excès de formalites administratives.

1.2. La Commission a ensuite présenté en 1987 une première proposition de directive sur l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires [doc. COM(87)716 final]. Le Comité [1] a emis un avis sur ce theme et declaré dans son rapport, adopté a la majorite des voix, que·

— a long terme, un reglement doit tenir compte des coûts économiques et sociaux de chaque mode de transport,

— l'introduction du principe de la territorialité pourrait conduire a l'harmonisation des conditions de concurrence ainsi qu'a l'imputation des coûts d'infrastructure auxvéritables usagers. Par ailleurs, ce même principe devrait evidemment être appliqué aux transports routiers, ferroviaires et fluviaux,

— le Comité soutient le principe de la territorialité bien qu'il soit conscient de ce que la pleine application de ce principe souleve certains problèmes pratiques.

1.3. La Commission presente maintenant une modification de sa proposition de directive. S'agissant de l'imputation des coûts d'infrastructure, elle fait une distinction entre les autoroutes de la Communauté directement financees par des péages et celles qui ne sont soumises a aucun péage. En ce qui concerne l'harmonisation des taxes sur les véhicules, la Commission propose une approche graduelle de sorte que des taux planchers soient fixés au debut de 1992 pour les différentes catégories de vehicules utilitaires, ces taux devant être augmentes en 1993 et 1994. A partir de 1995, les taux de taxation des vehicules et des carburants devraient être en rapport avec les coûts d'infrastructure et, le cas echéant, augmentés progressivement jusqu'à la fin 1999, date a laquelle la Commission compte disposer d'informations precises quant à l'impact des coûts d'infrastructure. Cela permettra d'améliorer graduellement la couverture de ces coûts en s'assurant que les vehicules utilitaires supportent à partir de l'an 2000 les coûts d'infrastructure qu'ils occasionnent. Afin d'éviter la double imposition des vehicules au titre des coûts d'infrastructure du fait de l'application de péages, les Etats membres auront la possibilite, sans obligation, de deduire les peages acquittes de la taxe sur les véhicules.

[1] JO n° C 208 du 3 6 1988, p 88

2. Observations générales

2.1. Depuis 1968, la Commission a tenté à plusieurs reprises de trouver un accord en ce qui concerne la taxation des véhicules utilitaires. Jusqu'à présent, toutes ces tentatives se sont heurtées à des difficultés au Conseil. Le Comité se doit de souligner, comme il l'avait fait dans ses avis de 1986 et de 1987, qu'« il importe de trouver une solution aux problèmes liés à la taxation des véhicules utilitaires si l'on veut éliminer les distorsions de concurrence dans le contexte de l'achèvement du marché intérieur ». Le Comité s'inquiète de ce que le Conseil manque de temps pour respecter le délai de 1992.

2.2. Par conséquent, le Comité souligne l'importance de la décision devant être prise par le Conseil en juin 1991. Néanmoins, le Comité est conscient de ce qu'une solution doit être « acceptable » et/ou « graduelle » a défaut d'être « idéale ». Etant donné que les problèmes relèvent essentiellement des Etats membres, le Comité estime d'une part qu'il appartient plus au Conseil qu'à la Commission de rechercher une solution et, d'autre part, que la modification de proposition a l'examen ne doit donc pas être la seule base possible de discussion. Une solution simple principalement fondée sur la garantie de la couverture des coûts d'infrastructure connexes peut, par exemple, constituer une solution de rechange.

2.3. Les déclarations du Parlement européen et du Comité économique et social ne sont que partiellement prises en compte dans la proposition de la Commission. Celle-ci renvoie exclusivement aux véhicules utilitaires ayant un poids total en charge autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes. L'inclusion d'autres systèmes de transport dans une politique globale d'imputation des coûts d'infrastructure, préconisée par le Comité, reste incertaine.

2.4. Le Comité prend acte de ce que, bien qu'elle renvoie aux modifications du Parlement européen, la Commission ne mentionne aucunement celles du Comité sur la proposition initiale. Le Comite estime que si certaines modifications semblent avoir été reprises par la Commission, d'autres restent d'actualité et sont répétées dans les observations particulières.

2.5. Dans le cadre de la recherche d'une solution, le Comité estime que le Conseil devrait tenir compte des aspects suivants:

— la taxe sur les véhicules utilitaires devrait en principe couvrir tous les coûts occasionnés par ces véhicules — elle devrait tout au moins couvrir les coûts marginaux occasionnés par ces véhicules,

— le principe de la territorialité est une base « acceptable » pour la taxation et devrait constituer l'objectif ultime,

— les solutions ne doivent pas aggraver la complexite du système de taxation ni alourdir davantage les formalités administratives.

2.6. Bien que le Comité réitère le point de vue selon lequel les péages devraient être supprimés au terme des accords contractuels, sauf pour les ponts, les ferries et les tunnels, il est conscient des problèmes pratiques et politiques soulevés par la suppression des péages. Toutefois, la distinction faite entre routes à péage et sans péage ainsi que la possibilité de déduire les péages de la taxe sur les véhicules pourraient conduire à l'instauration de nouveaux péages autoroutiers dans les États membres. La proposition pourrait inciter des États membres à introduire des péages autoroutiers, car elle leur permettrait de faire financer une partie de leurs infrastructures par d'autres États membres.

2.7. Le calcul des coûts d'infrastructure est essentiel pour la future taxation des transports routiers. La définition et le calcul des coûts sont indispensables pour la taxation des transports routiers. Cependant, cela ne saurait être considéré comme un aspect technique relevant uniquement de la Commission.

2.8. Souligner de manière plus marquée la taxe sur les carburants par rapport à la taxe sur les véhicules reviendrait à mettre en exergue le principe de la « territorialité ». Bien qu'un argument de poids plaide en faveur d'une couverture des coûts d'infrastructure variables par les droits d'accises sur le gazole, un taux d'imposition de 245-270 ECU/1 000 l signifie une hausse considérable de la taxation pour de nombreux transporteurs routiers dans certains États membres et donc des coûts. Pour cette raison, le Comité est favorable à une approche par étapes.

2.9. Le système de taxation crée dans une certaine mesure une double taxation. Les véhicules utilitaires empruntant des autoroutes payantes doivent acquitter un péage ainsi que des droits d'accises sur le gazole et, en partie, des taxes sur les véhicules. Les petits véhicules utilitaires sont soumis à des taxes et charges sans commune mesure à ceux prélevés sur les véhicules utilitaires plus gros.

3. **Observations particulières**

3.1. *Considérants (nouveau quatrième paragraphe)*

3.1.1. Le Comité accueille favorablement l'adoption d'un « niveau donné » (du poids total en charge) et estime qu'il serait inutile d'inclure les petits véhicules utilitaires, ce qui entraînerait également un excès de formalités administratives.

3.2. *Article 2*

3.2.1. Le Comité accueille favorablement la modification qui, entre autres, simplifie la directive.

3.3. *Article 3*

3.3.1. Le Comité prend acte de ce que la Commission ne propose aucune modification de cet article. Comme le Comité l'a déclaré s'agissant de la proposition initiale, la Commission devrait mettre à jour la liste des taxes sur les véhicules concernés par la directive.

3.4. *Article 4*

3.4.1. La raison pour laquelle la Commission considère ses modifications comme étant « de nature purement technique » n'est pas claire. Le Comité estime qu'il serait regrettable et incompatible avec l'intérêt du public d'imposer des restrictions aux États membres quant à la prise en compte du coût de la pollution dans la conception de la taxe sur les véhicules. Cet aspect devrait être abordé par le nouvel article 10. Attendu que le paragraphe 2 b) a trait aux « taxes de stationnement et aux taxes applicables au trafic urbain », les « péages », qui constituent une question distincte, devraient être évoqués dans un nouveau paragraphe 2 c), l'actuel paragraphe 2 c) devenant ainsi 2 d).

3.4.2. Le Comité rappelle à la Commission et au Conseil qu'il déclarait dans son avis initial que « la référence aux taxes ou aux droits spécifiques « mineurs » devrait être précisée » (ou amplifiée) « afin d'éviter tout abus de la part des États membres ».

3.5. *Article 5*

3.5.1. Premier paragraphe, littera b)

3.5.1.1. Le Comité s'étonne que le premier paragraphe, littera b), n'ait pas été modifié. Comme il le déclarait dans son avis initial, ce point est trop vague.

3.5.2. Nouveau paragraphe 2

3.5.2.1. Le Comité demeure opposé aux péages (ainsi qu'il l'a déclaré au paragraphe 2.6). Néanmoins, il ne voit pas l'avantage de ce nouveau paragraphe par rapport à l'ancien qui était plus simple. En tout état de cause, le nouveau paragraphe prête à confusion : qu'entend-on par « certaines » autoroutes ? Il ne fait pas non plus apparaître clairement si une « autoroute » doit répondre à l'ensemble des critères énumérés sous i, ii, iii ou à l'un d'entre eux seulement.

3.6. *Article 6*

3.6.1. A l'instar de son avis initial, le Comité « se rallie expressément au critère de taxation des véhicules assis sur le poids maximum autorisé ».

3.7. *Article 8*

3.7.1. Nonobstant son opposition de principe aux péages routiers, le Comité accueille favorablement la suppression de l'article 8, paragraphe 2 b).

3.8. *Article 9*

3.8.1. Les taux préconisés pour la période transitoire semblent *a priori* acceptables en tant que compromis dans le sens d'une harmonisation et d'une imputation progressives des coûts d'infrastructure. Toutefois, une appréciation définitive requiert une clarification de la méthodologie *(cf.* paragraphe 3.11.1).

3.9. *Article 10*

3.9.1. Le Comité soutient dans son principe la présente proposition, mais estime qu'il serait souhaitable d'accorder plus de flexibilité aux États membres dans la fixation de leurs taux.

3.9.2. La notion de coûts sociaux reste à préciser. Le Comité estime qu'il est nécessaire, avant de prendre une quelconque décision à cet égard, de disposer de plus amples informations quant à la nature et au résultat du calcul des coûts sociaux, et notamment des coûts liés à la pollution.

3.9.3. Le Comité s'étonne que la Commission tienne à présenter un calcul des coûts d'infrastructure pour l'ensemble de la Communauté constituant une valeur moyenne, se démarquant ainsi de son point de vue initial selon lequel les coûts d'infrastructure varient d'un État membre à l'autre et doivent par conséquent aboutir à des taxations différentes. Au cas où les différences en termes de coûts d'infrastructure s'avéreraient insignifiantes, une telle valeur moyenne pourrait être adoptée afin d'introduire une éventuelle procédure de taxation uniforme et n'entraînant pas de formalités excessives. Cependant, il faudrait faire en sorte que les informations fournies par chaque État membre soient en fait comparables. Les règles communautaires en matière de comptabilité pourraient servir de base.

3.10. *Article 11*

3.10.1. Cet article semble laisser le remboursement des taxes sur les véhicules à la discrétion des divers États membres (ce qui pourrait être le cas actuellement conformément à la législation communautaire en vigueur) (voir paragraphe 2.6). La logique du principe de la territorialité exige que le remboursement soit obligatoire.

3.11. *Annexes*

3.11.1. Mis à part une référence au rapport de l'Agence pour l'Energie nucléaire (NEA) de 1989 et aux coefficients publiés par le ministère des transports britannique, aucune base ni aucune explication ne sont données quant aux chiffres exposés à l'annexe 2. Un complément d'informations est dès lors nécessaire. Étant donné que la présente proposition entraînera une hausse des taxes sur les véhicules dans certains États membres, il s'impose de disposer d'informations plus complètes avant d'arriver à un accord.

4. Observations complémentaires

4.1. Le Comité aimerait attirer l'attention sur les conditions régissant la taxation, aux frontières communes, des véhicules provenant des pays tiers.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de décision du Conseil au sujet du système de radionavigation *Loran-C*[1]

(91/C 159/08)

Le 11 février 1991, le Conseil a décidé conformément aux dispositions de l'article 84 paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière a adopté son avis le 10 avril 1991 (rapporteur: M. Colombo).

Le Comité économique et social au cours de sa 286e session plénière, séance du 24 avril 1991, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

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

1. Introduction

1.1. La proposition à l'examen vise à assurer le niveau maximal actuellement possible de sécurité de la navigation maritime.

1.2. Pour atteindre cet objectif et dans l'attente du développement des systèmes par satellite qui n'est pas prévu avant 1995, le système *Loran*-C a été reconnu comme un des instruments présentant la plus grande fiabilité, et donc indispensable lors de la phase transitoire.

1.3. Même après la mise en œuvre des systèmes par satellite, *Loran-C* sera d'une grande utilité pour la navigation, puisqu'il pourra, à partir d'une dimension régionale, constituer un complément naturel au niveau terrestre.

1.4. Cette complémentarité par rapport aux futurs systèmes par satellite permettra de multiplier par deux le niveau de sécurité grâce à la conjugaison de deux technologies indépendantes l'une de l'autre, compte tenu également du fait que les systèmes par satellite pourront difficilement être soustraits à une utilisation prioritaire dans le domaine militaire et qu'ils pourront être facilement obscurcis par les pays belligérants en cas de conflit (comme cela a été le cas récemment durant la guerre du Golfe).

1.5. La décision de traiter ce problème au niveau communautaire répond non seulement à la nécessité d'accroître le niveau de sécurité de la navigation maritime mais découle également de la décision de l'US Coastguard (le service américain de surveillance côtière) de cesser de financer et d'exploiter toutes les stations *Loran*-C situées hors du territoire des États-Unis. Il est également prévu que l'US Coastguard mettra fin à ce service à partir de 1994 et transférera sans frais tout ou partie des équipements aux pays hôtes.

1.6. La technologie sur laquelle se fonde *Loran*-C, outre qu'elle entraîne des coûts d'exploitation inférieurs à ceux des systèmes actuellement connus, se caractérise par un haut niveau de précision; de plus, le système peut aisément être développé, permettant la constitution de chaînes régionales couvrant l'ensemble de l'Europe. Il existe sur le marché un large éventail d'instruments de haute précision de prix relativement modeste compte tenu des garanties qu'ils offrent en matière de sécurité; (à partir de 1 000 dollars américains, il est possible de s'équiper d'un instrument offrant un haut niveau de garantie et de précision).

1.7. Le système *Loran-C* fonctionne selon le principe de la mesure de la différence des temps d'arrivée des impulsions émises sur une certaine fréquence radio par des émetteurs parfois distants de cent milles.

1.8. Même si aujourd'hui la technologie de *Loran*-C permet de disposer sur le même instrument d'informations supplémentaires (vitesse du navire, établissement d'une route entre deux points nautiques avec indication automatique de toute déviation, etc.), il ne fait aucun doute que la principale qualité de cette technologie réside dans la sécurité. Cela permet à tous les navires de signaler à tout moment leur position avec une remarquable précision, facilitant ainsi les opérations de secours devenant de plus en plus nécessaire, du fait notamment d'un rapide développement prévisible de la navigation de plaisance.

1.9. La technologie de *Loran*-C n'est pas couverte par des contrats d'exclusivité. Cela permettra à l'avenir un perfectionnement continu de ces instruments qui, ajouté aux systèmes visuels de navigation (phares, feux, bouées, etc.), contribuera à relever le niveau de sécurité de la navigation maritime.

1.10. De surcroît, le système *Loran*-C peut non seulement servir à la sécurité de la navigation maritime mais également être étendu à un usage aérien et terrestre.

[1] JO n° C 53 du 28. 2. 1991, p. 71.

2. **Observations du Comité**

2.1. Au regard du contexte général décrit ci-dessus, la recherche d'une sécurité maximale de la navigation maritime et de la protection de l'environnement marin doit être accueillie favorablement.

2.2. Le Comité estime qu'il est fondamental que le développement du système *Loran-C*, technologie proposée par les États membres eux-mêmes, aille de pair avec l'attribution aux organismes communautaires d'un rôle de coordination des diverses initiatives et d'encouragement positif en faveur d'une participation accrue des États au niveau européen.

2.2.1. Il convient d'assurer la couverture de zones de plus en plus larges, et également d'obtenir une distribution plus rationnelle et équilibrée des coûts entre les divers utilisateurs et les pouvoirs publics.

2.2.2. En effet, bien que la technologie des satellites soit la plus adaptée à une couverture globale, l'addition de plusieurs zones peut permettre également au système à l'examen de couvrir des zones dépassant la dimension européenne.

2.3. En termes de priorité, le Comité estime qu'il est nécessaire de résoudre les problèmes qui se posent dans la zone Est de la Méditerranée, du fait de la cessation d'activité de la station de Kargaburun en Turquie, qui laisse non couverte une zone de navigation importante.

2.4. Le Comité considère qu'il convient de soutenir l'action de coordination de la Communauté européenne visant à garantir le développement d'un système compatible et l'adhésion à ce système du plus grand nombre possible d'États européens.

Le Comité estime qu'il s'agit là d'un élément fondamental pour la sécurité de la navigation maritime en Europe et dans les eaux voisines.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la communication de la Commission intitulée: « Vers des systèmes et des services à l'échelle de l'Europe — Livre vert sur une approche commune dans le domaine des communications par satellites dans la Communauté européenne »

(91/C 159/09)

Le 29 novembre 1990, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la communication de la Commission susmentionnée.

La section des transports et communications chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 1991 (rapporteur: Mme Barrow).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991) à l'unanimité.

1. Le paquet de propositions à propos duquel la Commission a saisi le Comité est destiné à faciliter et à encourager l'utilisation des communications par satellites. Celles-ci ont connu un essor remarquable au cours des dernières années et, alors que la Communauté européenne se prépare au grand marché européen de 1992, les communications par satellites deviennent un élément vital des services et des réseaux transeuropéens rendus nécessaires par la réalisation du marché unique et la dimension continentale de ce marché à la suite des changements révolutionnaires survenus en Europe de l'Est.

2. **Introduction**

2.1. Au cours des dernières années, la tendance mondiale dominante dans le domaine des télécommunica-

tions (y compris la radiodiffusion) a été à la libéralisation et à la privatisation. Certains États membres de la Communauté ont abandonné leur monopole des télécommunications et institué un organe de réglementation indépendant chargé d'octroyer des licences aux anciens monopoles et à d'autres organisations de télécommunications dans une perspective de concurrence tant en ce qui concerne les équipements que les services. Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement a divisé British Post en 1981 en deux secteurs, les postes et les télécommunications, privatisé British Telecom en 1984 et créé l'« Office of Telecommunications », autorité couvrant un certain nombre d'entreprises — parmi lesquelles British Telecom — autorisées à fournir des équipements et des services dans un contexte de concurrence. En France, en Allemagne et aux Pays-Bas par exemple, les administrations des télécommunications ont été transformées en sociétés et des mesures ont été prises en vue de séparer les fonctions d'exploitation et de réglementation. Comme on pourrait s'y attendre, le principal objectif de l'organe de réglementation est de créer des conditions permettant l'accès au marché afin d'éviter que l'ancien monopole ne domine ce nouveau marché.

2.2. En Europe, les satellites, qui, par rapport au secteur terrien, n'assurent qu'une faible part du trafic de télécommunications, n'ont pas été gravement affectés par ces changements, et ce pour des raisons d'ordre technique et administratif. La nécessité d'une coordination internationale dans la plupart des cas a été un facteur supplémentaire de ralentissement du processus de libéralisation.

2.3. Cependant, les satellites peuvent présenter des avantages techniques et économiques importants par rapport aux liaisons terrestres. Un système de télécommunications par satellite consiste en un secteur terrien (comprenant l'émetteur et le récepteur) et un secteur spatial (le satellite). Les stations terrestres peuvent être très rapidement opérationnelles, et ce à court terme et pour un volume faible de trafic, là où un lien terrestre serait anti-économique. Elles peuvent être installées pour répondre aux besoins d'un utilisateur particulier et ne doivent pas être intégrées au réseau câblé existant.

2.4. En outre, il existe des situations où les satellites sont le seul moyen disponible. Les exemples les plus évidents sont les applications point-multipoint, telles que la radiodiffusion par satellites, qui permettent une distribution simultanée au grand public dans une zone de couverture plus étendue que par radiodiffusion terrestre en fournissant des services multiplexes sans qu'il soit besoin de poser des câbles. Ce type de distribution multipoint est également utile pour la diffusion de données, notamment dans le domaine financier.

2.5. La plupart des législations nationales en vigueur n'autorisent pas la pleine exploitation de ces avantages techniques et économiques. La commercialisation directe de la capacité du secteur spatial est limitée par la réglementation. La législation nationale ou l'incompatibilité de deux législations nationales (ou davantage) a fait que les réseaux multipoint desservant la Communauté dans son ensemble ne sont pas possibles légalement, ou alors à des coûts qui excluent toute utilisation optimale.

2.6. Il convient d'observer que la plupart des cadres réglementaires internationaux ou nationaux pour les satellites ont été créés dans les années 1970, et ce en fonction des caractéristiques techniques et économiques de l'utilisation des satellites à l'époque. Aujourd'hui, les satellites sont beaucoup plus puissants ou peuvent profiter de progrès technologiques permettant d'y avoir accès avec des émetteurs et des récepteurs relativement modestes.

2.7. La Commission souhaite faire en sorte que les États membres tiennent compte de cette nouvelle situation conformément au Traité de Rome et plus particulièrement au Livre vert de 1987 sur les télécommunications [1].

2.8. La Commission croit qu'il est possible i) de faciliter la mise à disposition de satellites et la fourniture de services par satellites, ii) de réduire les coûts et iii) de permettre une configuration de réseaux axée sur les besoins des utilisateurs et plus flexible.

2.9. Elle cherche également à minimiser, voire à limiter les conflits entre organismes nationaux qui pourraient faire obstacle à la coopération intracommunautaire et menacer l'efficacité de la Communauté dans son ensemble dans le cadre de la concurrence avec d'autres pays (notamment les États-Unis).

3. Observations générales

3.1. Le Comité soutient les propositions contenues dans le Livre vert sur les satellites, compte tenu de la nécessité d'exploiter pleinement le potentiel de la technologie des satellites et des services par satellites en Europe. La libéralisation du marché ainsi que la séparation des fonctions d'exploitation et de réglementation constituent pour le Comité une condition préalable pour réaliser cet objectif.

3.2. Le Comité convient, en accord avec la Commission (Livre vert sur les satellites, page 111 de la version française) de ce que :

> « plusieurs principes essentiels doivent être renforcés pour aligner la réglementation concernant l'accès au secteur spatial — et son utilisation — sur la politique générale de la Communauté en matière de télécommunications :
>
> — le principe de l'accès ouvert et efficace, basé sur des procédures objectives, transparentes et non discriminatoires,
>
> — la séparation nette entre les fonctions de réglementation et d'exploitation,
>
> — la pleine application des dispositions du Traité (de Rome), et notamment des règles de la concurrence ».

[1] Vers une économie européenne dynamique, Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications (doc. COM(87) 290 final) (« Livre vert de 1987 »).

3.3. Le Comité convient, en accord avec la Commission (Livre vert sur les satellites, page 130 de la version française), de ce que:

« La réforme doit veiller avant tout à définir des procédures objectives, transparentes et non discriminatoires, et à opérer une séparation nette entre les fonctions de réglementation et d'exploitation, aussi bien en ce qui concerne la fourniture et l'utilisation du secteur terrien, que l'accès au secteur spatial, et la fourniture de capacités du secteur spatial. »

3.4. Il est essentiel, si l'on veut établir des « procédures objectives, transparentes et non discriminatoires », de séparer nettement les fonctions de réglementation et d'exploitation. Cela est notamment vrai en ce qui concerne « l'accès libre (sans restriction) à la capacité du secteur spatial ».

3.5. En outre, le Comité convient, en accord avec l'exposé de la Commission (Livre vert sur les satellites, pages 111 et 112 de la version française), de ce que:

« Les États membres sont tenus d'exercer leur influence soit en vue d'une application des accords internationaux qui soit compatible avec les dispositions du Traité, soit pour décider d'une modification de ces accords. Le potentiel conflictuel que présente la situation actuelle au regard du Traité de Rome est illustré par les principes formulés dans le projet de lignes directrices de la Commission concernant l'application de règles de concurrence dans le secteur des télécommunications, pour ce qui est de l'application des articles 85 et 86 aux satellites:

« ... Les accords passés entre des organismes de télécommunications (OT) en ce qui concerne l'exploitation au sens large des systèmes de satellites relèvent de l'article 85. Pour ce qui est de la capacité du secteur spatial, les organismes de télécommunications sont concurrents ou susceptibles de l'être. (...) S'ils regroupent partiellement ou totalement leurs ventes de capacité du secteur spatial, ils peuvent limiter la concurrence. Des restrictions revenant à empêcher des tiers d'entrer en concurrence peuvent exclure toute possibilité de (...) dérogation. Il convient également d'examiner si de tels accords renforcent la position dominante d'une (ou d'un groupe de) partie(s), auquel cas il ne pourrait non plus être accordé de dérogation. Cela pourrait notamment être le cas si un accord prévoit que les parties sont les distributeurs exclusifs de la capacité de secteur spatial couverte par l'accord (...).

Une dérogation aura également de fortes chances d'être refusée lorsque l'accord a pour effet de réduire considérablement l'offre dans un marché oligopolistique ou, à plus forte raison s'il revient à empêcher l'unique concurrent potentiel d'un fournisseur dominant dans un marché donné d'offrir ses services à titre indépendant, ce qui pourrait constituer une violation de l'article 86 (...). »

3.5.1. De l'avis de la Commission (voir Livre vert sur les satellites, pages 121 et 122 de la version française), les États membres devraient s'efforcer d'oeuvrer en faveur d'une révision complète de l'accord Eutelsat. A cet égard, le Livre vert précise que:

« Outre les mesures précitées, la révision devrait porter également sur les points suivants:

— accès direct au secteur spatial d'Eutelsat, qui est de loin le plus important que peuvent utiliser les prestataires de services domestiques de télécommunications par satellites en Europe,

— indépendance commerciale totale et commercialisation directe du secteur spatial d'Eutelsat auprès des utilisateurs,

— le cas échéant, adaptation des dispositions relatives au financement et à la participation,

— adaptation des accords pour les rendre parfaitement conformes aux obligations qui incombent aux États membres en vertu du Traité, particulièrement des règles de concurrence, en ce qui concerne notamment le traitement futur des dispositions sur le préjudice économique, ainsi que le traitement futur des procédures de coordination technique, et, le cas échéant, la transparence en ce qui concerne les subventions croisées. »

3.5.2. S'agissant des mesures évoquées au paragraphe 3.5.1, le Comité est d'avis que:

— l'accès direct au secteur spatial d'Eutelsat devrait être autorisé,

— l'indépendance commerciale totale et la commercialisation directe du secteur spatial d'Eutelsat devraient être autorisées,

— pour les raisons précisées par la Commission (voir par exemple le Livre vert sur les satellites, pages 118 et 119 de la version française), il est urgent de procéder à l'adaptation des dispositions relatives au financement et à la participation à Eutelsat. Une telle adaptation devrait être acceptable et équitable et tenir compte des intérêts des États membres dont la part d'investissement dans Eutelsat est relativement faible. Le Comité estime que cette adaptation devrait être effectuée dans un délai assez bref, quoique réaliste, à fixer par la Commission. En l'absence d'un accord entre les membres d'Eutelsat à l'expiration de ce délai, le Comité considère que l'adaptation en question doit être effectuée par les autorités réglementaires compétentes des divers États membres (et ce en partant du principe que la séparation nécessaire des fonctions de réglementation et d'exploitation a déjà été opérée),

— en outre, le processus d'adaptation de la Convention concernée et des accords Eutelsat en vigueur devrait être immédiatement mis en œuvre eu égard aux obligations qui incombent aux États membres en vertu du Traité de Rome et notamment des règles de concurrence dudit Traité.

3.6. S'agissant de l'Organisation internationale de télécommunications par satellites d'Intelsat et d'Inmarsat, le Comité est d'accord sur la progression par étapes prévues par la Commission (Livre vert sur les satellites, pages 119 et 120 de la version française). Cependant, le Comité est d'avis, en accord avec les observations formulées au paragraphe 3.5.2 plus haut, qu'il conviendrait d'agir en la matière dans un délai assez bref quoique réaliste, notamment en ce qui concerne les mesures que la Commission a identifiées comme pouvant être prises immédiatement dans le cadre des conventions existantes et des accords en vigueur.

4. Observations particulières

4.1. La Commission propose quatre grandes modifications (Livre vert, page 3, de la version française):

— Libéralisation complète du secteur terrien, y compris des stations tant de réception que d'émission et de réception, sous réserve de procédures appropriées d'agrément et d'autorisation lorsque la mise en œuvre de mécanismes de sauvegarde réglementaires le justifie.

— Accès libre (sans restriction) à la capacité du secteur spatial, sous réserve de l'application des procédures d'autorisation appropriées visant à sauvegarder les droits exclusifs ou spéciaux et les dispositions prises par les États membres conformément au droit communautaire et sur la base du consensus qui sous-tend la politique communautaire des télécommunications.

  L'accès devra se faire sur une base équitable, non discriminatoire, et orientée sur les coûts.

— Entière liberté commerciale pour les fournisseurs du secteur spatial, et notamment commercialisation directe de capacité de satellite aux prestataires de services et aux utilisateurs, sous réserve du respect des procédures d'autorisation mentionnées ci-dessus et conformément au droit communautaire, notamment aux règles de concurrence.

— Harmonisation dans la mesure nécessaire pour faciliter la fourniture de services à l'échelle européenne. Ceci concerne en particulier la reconnaissance mutuelle des procédures d'autorisation et d'agrément, la coordination des fréquences et la coordination à l'égard des prestataires de pays tiers.

4.1.1. Le Comité souscrit à ces quatre grandes modifications proposées par la Commission.

4.2. S'agissant de la directive du Conseil concernant la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de diffusion de télévision (85/5521/CEE), connue sous le nom de directive sur la télévision sans frontières, la Commission précise (Livre vert sur les satellites, page 147, point 13, de la version française), que:

> « La radiodiffusion au grand public par satellites (y compris les applications définies dans le Règlement des Radiocommunications pour les services de radiodiffusion par satellites, ainsi que les applications de radiodiffusion fonctionnant dans le cadre du Service fixe) continuera à faire l'objet de réglementations spécifiques établies par les États membres conformément à la législation communautaire telle qu'elle est définie notamment par la directive 89/552/CEE (directive sur la Télévision sans frontières). »

Le Comité souscrit à cette observation. Il prend acte de ce que l'Union internationale des télécommunications tiendra compte de ces aspects en 1992 et de ce que la Commission ainsi que les États membres réfléchissent déjà à ces problèmes.

4.3. La Commission a identifié un certain nombre de questions importantes relatives aux normes de transmission (Livre vert sur les satellites, page 147, point 14, de la version française) et précise que:

> « Dans ce domaine, les exigences en matière de normes de transmission sont vitales si l'on veut assurer une interopérabilité élémentaire. En ce qui concerne les applications directes de radiodiffusion, la directive 86/529/CEE [1] a identifié la famille de techniques de transmission MAC comme étant la norme à utiliser. »

> « La mise au point de nouveaux concepts pour la prochaine génération de satellites de radiodiffusion directe devrait garantir la compatibilité avec les activités actuellement poursuivies dans le domaine de la télévision à haute définition (TVHD) et de son introduction harmonisée au niveau européen. Il conviendrait de tenir compte de cet aspect dans le cadre des actions futures concernant les techniques de transmission dans ce domaine, notamment dans les actions faisant suite à la directive MAC/paquet actuelle (voir plus haut) qui expire le 31 décembre 1991. »

4.4. S'agissant des exigences en matière de normes de transmission et en particulier de la directive MAC/paquet, le Comité se réjouit de pouvoir exposer en détail son point de vue sur les mesures appropriées pour la directive MAC/paquet ainsi que le lien avec la télévision à haute définition dans l'avis qu'il sera invité à émettre sur les propositions spécifiques de la Commission.

4.4.1. L'harmonisation des normes régissant l'accès conditionnel, notamment la télévision payante, donnent lieu à des réflexions similaires.

5. Observations particulières supplémentaires

5.1. La Commission propose six mesures destinées à faciliter les services transeuropéens (Livre vert sur les satellites, pages 148 à 151 de la version française):

[1] Directive du Conseil relative à l'adoption des spécifications techniques communes de la famille MAC/paquets de normes pour la diffusion directe de télévision par satellite, connue sous le nom de directive MAC/paquet.

1) « La reconnaissance mutuelle des procédures et normes nationales pour l'agrément des équipements terminaux, ... »

2) « Une procédure communautaire relative à la reconnaissance mutuelle des autorisations pour les réseaux de satellites uni-directionnels et bi-directionnels, ... »

3) « Un renforcement de la coordination des fréquences pour les communications par satellites, ... »

4) « Un renforcement de la coordination des etats membres en ce qui concerne les services à destination ou en provenance des pays non communautaires, ... »

5) « Une définition spécifique relative à la fourniture d'un réseau ouvert (open network provision — ONP), concernant la connexion des réseaux de terminaux de satellites, ... »

6) « Une harmonisation des techniques futures déjà identifiées de transmission pour la diffusion par satellites à l'intention du grand public, ... »

5.1.1. Le Comité est d'accord sur ces six mesures proposées par la Commission.

5.2. Le Comité est d'accord sur la proposition visant à mettre en oeuvre des lignes d'action (Livre vert sur les satellites, pages 151 à 154 de la version française) pour

1) « Œuvrer en faveur d'une révision de la convention Eutelsat et de son accord d'exploitation, ... »

2) « Définir une position commune pour les forums internationaux en matière de communications par satellites, et notamment Intelsat et Inmarsat, ... »

3) « Accélérer le travail de normalisation de l'Institut européen des normes de télécommunications concernant les équipements de télécommunications par satellites, ... »

4) « Inciter à la pleine utilisation de la technologie des satellites dans les applications par les prestataires de services et par les organismes de télécommunications, ... ».

6. Conclusions

6.1. En conclusion, le Comité est d'avis qu'une coopération permanente entre les États membres dans le but de mettre en oeuvre les propositions contenues dans le Livre vert de 1987, le Livre vert sur les satellites et les mesures y relatives, est impérative si l'on veut faciliter et encourager la pleine exploitation du potentiel des communications par satellites en Europe. Dès lors, le Comité estime qu'un calendrier réaliste à cet effet — notamment en ce qui concerne la séparation des fonctions d'exploitation et de réglementation — devrait être établi par la Commission; celle-ci devant activement faire en sorte que cet échéancier soit respecté. Au cas où les délais ne seraient pas respectés par les États membres, le Comité suggère à la Commission de réfléchir au meilleur moyen de réaliser l'objectif fixé par le calendrier et notamment de se demander s'il est nécessaire que les États membres confèrent les pouvoirs et les responsabilités y afférentes à un organisme *ad hoc*. Un tel organisme devrait être situé en un lieu central et disposer de pouvoirs lui permettant de coopérer et d'être en relation avec les administrations et les organismes de télécommunications de chaque État membre ainsi qu'avec la Commission.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'harmonisation des normes et des procédures techniques dans le domaine de l'aviation civile [1]

(91/C 159/10)

Par lettre en date du 26 octobre 1990 et conformément à l'article 84, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Conseil a saisi le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 mars 1991 (rapporteur: M. Mobbs).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991) à l'unanimité.

Le Comité souscrit entièrement à la proposition de la Commission sous réserve des observations suivantes.

1. Introduction

1.1. Il s'agit d'une directive-cadre. Le Comité ne s'est donc pas préoccupé des détails techniques. Elle a concentré ses efforts pour l'essentiel sur l'examen du contexte, de la méthode de travail en général et des principales parties intéressées en particulier.

1.2. Le manque de normes techniques communes pour la classification, l'exploitation et l'entretien des aéronefs fait que la libre circulation des aéronefs dans la Communauté, c'est-à-dire le transfert d'immatriculation [comme pour les navires — voir docs. COM(90) 219 final et CES 948/90 fin.] à l'intérieur de la Communauté, n'est toujours pas réalisée.

1.3. Les appareils transférés d'un registre national à un autre doivent bien souvent faire l'objet de modifications longues et coûteuses. Les vols internationaux normaux ne sont pas affectés attendu que suite à l'approbation d'un aéronef par un pays donné, les règles de l'OACI l'autorisent à desservir d'autres pays.

1.4. Le manque d'uniformité des normes techniques peut également entraîner des variations dans les normes de sécurité et des différences de coûts peuvent surgir pour la fabrication, l'entretien et l'exploitation des aéronefs.

1.5. La présente directive examine les différents aspects de la sécurité aérienne relatifs à la navigabilité, à l'autorisation d'exploitation, à l'entretien des aéronefs, des moteurs et des autres équipements aériens ainsi qu'aux organismes responsables de l'approbation de ceux qui effectuent ces tâches. Elle a pour but de dégager des lignes de force qui doivent permettre le maintien à un niveau élevé des normes de sécurité dans les États membres et leur extension à toute l'Europe. Voir l'article 3 et les points pertinents de l'article 7, paragraphe 1, repris dans l'avis du CES sur le développement de l'aviation civile dans la Communauté et l'application des règles de concurrence aux transports aériens (deuxième phase de libéralisation) (doc. CES 214/90, rapporteur: M. Kenna).

1.6. Tous les États membres participent maintenant, sous l'égide de la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC), à la mise en place d'une organisation commune dénommée Joint Aviation Authority (JAA) en vue d'élaborer une approche européenne commune en matière de sécurité aérienne.

Ce point devrait être accueilli favorablement par:

i) la Commission, attendu que cela facilitera les négociations entre la Communauté et l'Association européenne de libre-échange (AELE) à ce sujet, et par

ii) le Danemark, étant donné qu'un seul régime de dispositions s'appliquera à la compagnie SAS qui, tout en appartenant également à la Norvège et à la Suède, doit se conformer à la législation communautaire.

1.7. Le JAA élabore des codes et des procédures techniques (ou Joint Aviation Requirements — « JAR ») applicables aux transports aériens en Europe. Un certain nombre de ces codes concernant essentiellement la certification des aéronefs, les moteurs et d'autres produits de l'aviation sont à présent achevés et ont été publiés. D'autres codes relatifs à l'exploitation, à l'entretien et aux licences sont en préparation.

1.8. L'efficacité du JAA pourrait être compromise par le fait que cette organisation est dépourvue de tout cadre juridique et fonctionne sur des bases purement volontaires.

1.9. La présente directive vise à renforcer le JAA en incorporant cet arrangement volontaire à la législation communautaire, ce qui lui donnerait un caractère obligatoire et imposerait aux États membres l'adoption de codes communs régissant les normes techniques dans

[1] JO n° C 270 du 26. 10. 1990, p. 3.

le domaine de l'aviation et le respect des normes et procédures administratives arrêtées par le JAA.

1.10. Il est possible que des retards dans la transposition des « JAR » dans les législations nationales menacent l'efficacité de ces mesures d'harmonisation. Pour éviter ce problème, le Comité recommande que la proposition prenne la forme d'un règlement plutôt que d'une directive.

1.11. Les normes et procédures visées par la directive sont indiquées à l'annexe 2, annexe qui devra être régulièrement revue à la lumière de l'expérience au niveau de l'exploitation et des progrès techniques. Pour ce faire, il est proposé d'autoriser la Commission à adopter les modifications nécessaires avec l'aide d'un comité composé de représentants des États membres compétents en matière d'aviation. Le Comité estime qu'il devrait s'agir des représentants nationaux du JAA.

Il est utile à cet égard de renvoyer au document intitulé Une industrie aéronautique européenne compétitive [CES(90) 1456 du 23 juillet 1990] et d'en citer brièvement certains points:

i) Coûts: les dépenses supplémentaires résultant d'une duplication des efforts doivent être évitées.

ii) Normalisation et certification: l'industrie américaine n'est pas handicapée par des normes techniques hétérogènes; cela devrait également valoir pour l'industrie européenne.

iii) Normalisation: l'accord conclu entre l'Association européenne des constructeurs de matériel aéronautique (AECMA) et le Comité européen de normalisation (CEN) donne déjà de bons résultats.

iv) Certification: la Commission souhaite renforcer les activités du JAA.

1.12. La nécessité d'éviter une duplication des travaux est importante attendu le niveau de sécurité élevé requis dans le secteur de l'aviation. Celui-ci repose sur un personnel important et très qualifié dont on constate une certaine pénurie. Il importe dès lors de ne pas créer de comités ou autres groupes d'étude supplémentaires qui pourraient entraîner inutilement un double travail dans des domaines d'activité faisant déjà l'objet de travaux.

2. Observations générales

2.1. *Le statut du comité préconisé*

2.1.1. La préférence accordée à un comité consultatif (voir art. 11) peut être comprise comme découlant de la méthodologie générale de la Commission. Cependant, en raison du caractère éminemment spécialisé et technique de la proposition de directive, le Comité économique et social suggère que ce comité dispose de pouvoirs réglementaires et que la procédure IIIa de la décision du Conseil sur les compétences d'exécution de la Commission (« Comitologie » 87/373) soit appliquée. Conformément à cette procédure, les dispositions relatives à la majorité qualifiée de l'article 148, paragraphe 2 du Traité s'appliquent au processus décisionnel au sein dudit comité et les propositions approuvées aux termes de cette procédure peuvent être immédiatement mises en oeuvre.

2.1.2. Au cas où une proposition de la Commission ne serait pas approuvée à la majorité qualifiée par ce comité, la proposition sera alors présentée au Conseil, lequel statue à la majorité qualifiée. À moins que le Conseil n'en décide autrement à la majorité qualifiée dans les trois mois, les propositions sont automatiquement adoptées par la Commission.

2.1.3. La composition du comité est d'une importance capitale. Étant donné la nature technique du sujet et le lien étroit avec la sécurité, le Comité devrait inclure les représentant nationaux du JAA.

2.2. *Coopération technique internationale*

2.2.1. Afin de faciliter l'importation et l'exportation d'aéronefs, un contact étroit est maintenu entre organismes internationaux. Hors d'Europe, les normes internationales sont généralement celles de la Federal Aviation Administration (FAA) aux États-Unis. L'objectif à long terme consiste à faire en sorte que tous les pays acceptent des normes techniques communes. Les constructeurs des deux côtés de l'Atlantique, le JAA et la FAA coopèrent déjà pour pouvoir vendre et exploiter leurs aéronefs conformément à des normes reconnues au niveau mondial.

2.2.2. La FAA ne prélève aucune charge pour ses services, ce qui est perçu par certains constructeurs européens comme un avantage de leurs concurrents américains en termes de coûts. La FAA, dans son programme stratégique d'août 1990, fixe pour objectif son propre financement par les utilisateurs de ses services, et ce par le biais de moyens appropriés.

2.2.3. On pourrait dès lors considérer que la question des coûts doit être réexaminée, de manière à instaurer un système équitable d'abord en Europe et ensuite à l'échelle mondiale.

2.3. *L'avenir*

2.3.1. A la page 4 de son exposé des motifs (point 7, paragraphe 3), la Commission évoque l'idée d'une autorité européenne unique, compétente en matière d'aviation.

2.3.2. Cet objectif est considéré comme louable pour autant qu'il s'agisse d'un organisme doté de pouvoirs réglementaires. Cependant, il est généralement admis qu'un tel projet n'est pas réalisable dans un avenir immédiat et que l'on devrait procéder graduellement compte tenu de l'importance de la question. S'agissant de la présente directive, les progrès ne devraient pas être freinés par de telles considérations.

2.3.3. Certains organismes du secteur de l'aviation souhaiteraient un engagement ferme dès maintenant ainsi que la fixation d'un échéancier en vue de la création d'une autorité européenne unique, compétente en matière d'aviation.

Dès lors, les aspects suivants devraient constituer les éléments d'une directive séparée afin que la présente ne soit pas retardée:

— Rôle d'une autorité unique — celle-ci devrait-elle couvrir seulement les travaux du JAA ou englober les questions plus générales traitées par la CEAC?

— Dispositions du Traité.

— Contrôle de cette autorité par les États qui y adhèrent.

— Statut juridique (y compris la responsabilité pour les produits).

— Accords de coopération avec d'autres organisations, notamment Eurocontrol, la FAA, l'AELE et avec les pays de l'Europe de l'Est.

3. Observations particulières

3.1. *Article premier*

Le Comité pense que le premier tiret, tel qu'il est rédigé, soulèvera des problèmes pour des avions exploités dans le cadre d'accords de leasing.

Aussi, propose-t-il de remplacer les mots

« immatriculés dans les États membres de la Communauté »

par

« utilisés par des exploitants ayant obtenu une licence ou une autorisation dans les États membres ».

3.2. *Article 2*

3.2.1. Attendu l'importance du JAA (organisation qui existe effectivement), il conviendrait d'ajouter la définition suivante:

« JAA », « Joint Aviation Authority », c'est-à-dire l'organisation commune concernée par les arrangements. »

3.3. *Article 3*

3.3.1. Attendu que les codes JAR font l'objet de développements et de modifications permanentes, cet article ainsi que les articles 10 et 11 offrent la flexibilité nécessaire pour la transposition de ces codes dans la législation communautaire.

3.4. *Article 4*

3.4.1. Le fait que l'ensemble des États membres et des pays de l'AELE acceptent les arrangements permettra d'éviter des difficultés de formulation de cette clause puisque l'adhésion au JAA est décidée non pas par les gouvernements, mais par le JAA lui-même sur la base de l'acceptation de ses conditions.

3.4.2. Le JAA précise que la charge de travail à laquelle il doit faire face actuellement exclut tout examen de candidature pour le moment. Il serait peut-être préférable de reporter à plus tard la fixation des conditions régissant les nouvelles admissions, étant donné notamment qu'un JAA élargi comprendra des pays ne faisant partie ni de la CE, ni de l'AELE. D'ici là l'on pourra établir un calendrier et fixer des objectifs précis pour l'établissement d'une organisation commune en matière d'aviation.

3.4.2.1. Paragraphe 2

Remplacer le libellé actuel par

« Les États membres devront faire en sorte que les rapports entre la Commission et la Commission européenne de l'aviation civile (CEAC) englobent le JAA (cela afin d'éviter les conflits au sein de la CEAC). »

3.5. *Article 7*

3.5.1. Modifier la deuxième ligne comme suit: « ... présente directive ou une organisation ou une personne autorisée risquent... ». La raison en est qu'il est nécessaire de pouvoir prendre des mesures à l'encontre d'un plus grand nombre d'approbations dépassant le cadre des seuls produits.

3.5.2. Actuellement, le JAA applique une procédure selon laquelle il incombe comme auparavant à l'État membre d'origine de s'assurer que, lorsque des mesures ont été prises, celles-ci sont menées à bien jusqu'au but. Cela permet d'éviter toute interruption ou tout retard dans la mise en oeuvre d'une mesure.

3.5.2.1. Dès lors, le paragraphe 2 devrait être remplacé par le texte suivant:

Nouveau paragraphe 2

« L'État membre d'origine informe également les autres États membres ainsi que le JAA des mesures adoptées et indique la raison de sa décision. Cet État membre s'assure que des consultations portant sur ces mesures ont lieu au sein du JAA. »

3.5.2.2. Un nouveau paragraphe 3 sera nécessaire du fait des modifications apportées ci-dessus:

Nouveau paragraphe 3

« L'État membre d'origine informe la Commission des résultats des consultations prévues au paragraphe 2. Si la mesure a été prise en raison de lacunes dans les normes et procédures communes, la Commission demande au JAA d'élaborer un nouveau code ou des modifications à un code existant. Une décision sera prise conformément aux procédures fixées à l'article 11 (dans sa version amendée par le Comité). »

3.6. *Article 9*

3.6.1. Modifier la première ligne comme suit:

« ... Les États membres veillent, par l'intermédiaire du JAA, à notifier... ». (Cela afin d'éviter toute action en cavalier seul.)

3.6.2. Modifier la deuxième ligne comme suit:

« ... norme et procédure nouvelle ou modifiée, définie par le JAA, mise au point... ». (Cela afin d'éviter toute action en cavalier seul.)

3.7. *Article 11*

3.7.1. Cet article devrait être modifié pour tenir compte de la suggestion faite par le Comité économique et social dans les observations générales, selon laquelle le comité en question devrait être doté de pouvoirs réglementaires et ne pas être simplement consultatif. Cette modification devrait reconnaître le fait que le représentant de la Commission, agissant en tant que président du comité, ne devrait pas avoir de droit de vote.

3.7.1.1. Annexe 1

Remplacer par la dernière version, à savoir « ... à Chypre le 11 septembre 1990. »

3.7.1.2. Annexe 2

Il convient d'observer que l'annexe 2 sera régulièrement mise à jour afin d'indiquer la date d'application des codes JAR après qu'ils ont été transposés dans la législation communautaire par le comité.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture

(91/C 159/11)

Le 28 mars 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Le Comité se félicite de la codification du règlement (CEE) n° 797/85 et de ses modifications successives (au nombre de douze sans compter un rectificatif) dans la mesure où cette opération contribue utilement à la clarté et à la transparence du droit communautaire.

2. Le Comité relève que le principe fixé par la décision du 1er avril 1987 de la Commission de procéder à une codification des textes au plus tard après leur dixième modification, n'a pas été respecté en l'espèce. Néanmoins, il en résulte que la codification en cause s'en trouve plus complète puisqu'elle intègre jusqu'aux mesures les plus récentes concernant la réforme des Fonds structurels.

3. Le Comité s'inquiète cependant que certaines mesures soient absentes de la proposition de codifica-

tion, notamment en ce qui concerne les mesures d'application relatives à l'extensification, à l'Indemnité Spéciale Montagne (ISM) et au gel des terres.

3.1. Il invite la Commission à examiner la possibilité de procéder à une révision du document à l'examen afin de prévoir dès à présent l'insertion des mesures citées, sans devoir attendre les codifications ultérieures.

4. Le Comité souligne l'importance même des textes codifiés au regard de l'objectif que la Communauté s'est fixé de mettre en oeuvre un grand marché unique harmonieux où les inégalités régionales seraient comblées. Par cette codification, les textes communautaires visant cet objectif seront plus accessibles et augmenteront ainsi leurs chances d'atteindre leur but.

5. Enfin, le Comité attire l'attention de la Commission sur la nécessité de stabiliser le droit communautaire en la matière pour que les agriculteurs puissent avoir une idée aussi claire qu'exacte de l'ensemble des dispositions en application.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à un élément de preuve de la relation de travail [1]

(91/C 159/12)

Le 23 janvier 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Cavaleiro Brandão).

Le Comité économique et social a adopté à la majorité et 5 abstentions l'avis suivant au cours de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991).

1. Observations générales

1.1. Le Comité souscrit au principe sous-jacent à la proposition à l'examen, selon lequel tout travailleur a le droit de savoir pour qui il travaille, où il travaille, ainsi que de connaître les conditions essentielles de sa relation de travail.

La reconnaissance de ce droit aura pour effet d'accroître la transparence et la sécurité sur le marché de l'emploi, facteurs qui favoriseront une plus grande liberté de mouvement et, de manière générale, la mobilité sociale.

1.2. Cette proposition invoque comme base juridique l'article 100 du Traité et s'inscrit par conséquent dans le cadre du rapprochement des dispositions législatives des États membres.

Le Comité n'a pas l'intention de remettre en question la base juridique invoquée.

1.3. Comme il a été dit ci-avant, le Comité souscrit au principe de la reconnaissance du droit de tout travailleur de savoir pour qui il travaille, où il travaille ainsi que de connaître les conditions essentielles de sa relation de travail.

Le Comité défend, dans la logique de cette position, la reconnaissance:

[1] JO n° C 24 du 31. 1. 1991, p. 3.

a) de l'obligation de l'employeur de fournir à ses travailleurs une preuve écrite de la relation de travail d'une part;

b) du droit de tout travailleur à requérir et à obtenir de son employeur un document écrit consignant les éléments essentiels du contrat et autres conditions éventuellement convenues, d'autre part.

1.4. Selon la loi, la doctrine et la jurisprudence les plus répandues en Europe, la relation de travail peut être constatée sous n'importe quelle forme, et il doit continuer d'en être ainsi.

En conséquence, l'accès de tout travailleur à un contrat ou à un document écrit constatant les éléments et les conditions de base de sa relation de travail étant un droit reconnu au travailleur, celui-ci doit pouvoir s'en prévaloir et en faire l'usage quand il le juge opportun, conformément à ce qui est proposé ci-dessous au paragraphe 2.

Si la preuve de l'existence de la relation de travail devait être conditionnée, d'une manière ou d'une autre, par l'acquittement par l'employeur de son obligation de délivrer un document écrit, les tribunaux pourraient être conduits à présumer l'inexistence de la relation de travail toutes les fois qu'un contrat n'a pas été constaté par écrit. Dans ce cas, le travailleur serait placé dans une position défavorable et il deviendrait difficile de prouver l'existence de la relation de travail.

1.5. Par ailleurs, faire de la délivrance à tous les travailleurs sans exception, d'un document écrit, une formalité obligatoire, généralisée et automatique pourrait avoir pour effet d'alourdir les charges administratives des entreprises, avec le surcoût en grande partie inutile et injustifié que cela suppose, notamment pour les petites entreprises.

1.6. Compte tenu des observations ci-dessus, le Comité estime qu'il y a lieu de procéder à une révision du texte de la proposition, en accord avec les principes ci-après exposés:

— La possibilité pour tout travailleur à avoir accès à un document écrit reprenant les éléments et conditions essentielles de sa relation de travail, en tant que droit qui lui est reconnu et qu'il peut faire valoir.

— «Les conditions de travail de tout salarié de la Communauté européenne doivent être précisées soit dans la loi, soit dans une convention collective, soit dans un contrat de travail selon des modalités propres à chaque pays» (point 9 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs).

— La consécration du droit à disposer d'une trace formelle écrite des éléments essentiels de la relation de travail, ne doit pas aller à l'encontre des objectifs de mobilité et de flexibilité qu'il faut poursuivre en vue du marché unique de 1992.

2. **Observations particulières**

2.1. *Article 1er*

Aux termes de la proposition à l'examen, l'exigence de la forme écrite ne s'applique qu'aux relations de travail dont la durée moyenne hebdomadaire excède huit heures. Le Comité s'interroge sur le bien-fondé de cette option.

2.2. *Article 2*

2.2.1. Dans la logique des observations générales ci-dessus formulées, le Comité recommande de remanier la rédaction de cet article comme suit:

«1. Un mois au plus tard après l'engagement du travailleur salarié, l'employeur doit lui remettre une preuve écrite de la relation de travail.

2. Le travailleur a le droit d'obtenir de l'employeur, au début de sa relation de travail ou à tout moment par la suite, un document écrit attestant les éléments et les conditions essentielles du contrat.

3. Dans le document mentionné au paragraphe 2 pourront être consignées les conditions convenues et toute autre que souhaiterait inclure, en application soit de la loi soit d'une convention collective, l'une des parties.

4. Indépendamment de cela la relation de travail et les conditions qui la régissent pourront être attestées par tout moyen adéquat.»

2.2.2. Outre les observations déjà formulées qui l'ont conduit à proposer un nouveau texte pour l'article 2, le Comité souhaite faire quelques commentaires à propos du libellé actuel de cet article, tel qu'il est proposé par la Commission:

2.2.2.1. Au deuxième paragraphe de l'article 2 sont énumérés tous les éléments qui, selon la Commission, définissent le cadre structurel d'une relation de travail et qui devraient être consignés par écrit dans le document que l'employeur sera tenu de remettre au travailleur. En accord avec le nouveau texte qu'il propose, le Comité se prononce en faveur du recours à une formule plus générale qu'il juge plus appropriée. D'une part elle laisserait la possibilité aux États membres de trouver des solutions mieux adaptées à leurs réalités respectives et d'autre part, elle permettrait d'éviter les inconvénients d'une énumération qui dans certains cas peut paraître excessive et dans d'autres lacunaire.

En particulier, la double référence — simultanée et cumulative — «au caractère du travail», d'une part et à la «catégorie d'emploi», d'autre part, suscite quelques réserves tant parce qu'elle peut paraître excessive que parce qu'elle introduit des concepts juridiques dont la teneur varie d'un État membre à l'autre.

2.2.2.2. Le paragraphe 3 dispose que toute modification substantielle des éléments consignés par écrit dans le document doit faire l'objet d'une communication

écrite mais ne précise pas ce qu'il faut entendre par « modification substantielle ».

2.2.2.3. Le Comité souligne l'importance des situations résultant de la mutation des travailleurs à l'étranger (et pas uniquement dans des pays tiers), qui pourrait justifier une réglementation autonome et spécifique et il recommande vivement à la Commission de clarifier ce point de sa proposition.

2.3. *Article 3*

La déclaration écrite prévue n'est pas obligatoire lorsqu'il existe un contrat de travail constaté par écrit, une lettre d'engagement ou un autre document renvoyant soit à une convention collective, soit à toute autre réglementation régissant les relations de travail.

Le texte ne précise pas suffisamment les concepts juridiques ni les conséquences pratiques de cette disposition.

2.4. *Article 5*

Étant donné les pratiques différentes en vigueur dans les États membres quant à la teneur des documents écrits officialisant la relation de travail, il pourrait être laissé à chaque État membre la possibilité de réglementer quels éléments ou conditions essentiels devraient figurer dans le document mentionné à l'article 2, paragraphe 2 *(cf.* paragraphe 2.2.1 du présent avis).

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président
du Comité économique et social
François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs [1]

(91/C 159/13)

Le 2 octobre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 avril 1991 (rapporteur: M. Hilkens).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité, 4 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

Le Comité se félicite de la proposition présentée par la Commission car elle apporte une contribution majeure au bon fonctionnement du Marché intérieur pour les consommateurs. Ceux-ci ont en effet un rôle à jouer dans le processus d'intégration économique. La proposition est conforme aux principes arrêtés dans les résolutions du Conseil concernant la politique des consommateurs de la Communauté [2], ainsi qu'à ceux définis dans la résolution du Parlement européen du 21 février 1986 [3].

[1] JO n° C 243 du 28. 9. 1990, p. 2.

[2] JO n° C 92 du 25. 4. 1975, p. 1; JO n° C 133 du 3. 6. 1981, p. 1 et JO n° C 167 du 5. 7. 1986, p. 1.

[3] JO n° C 68 du 24. 3. 1986, p. 194.

2. Observations générales

2.1. *Objectif et limites de la proposition*

2.1.1. La proposition de directive concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs pose le principe d'une norme de protection des consommateurs contre les clauses contractuelles abusives dans l'ensemble de la Communauté européenne. En effet, l'introduction d'une telle norme est essentielle pour que le Marché unique soit acceptable aux yeux des consommateurs, leur permettant de réaliser des transactions transfrontières sur base de règles communes, et renforcera dès lors la confiance des consommateurs dans ces transactions.

2.1.2. Le Comité reconnaît qu'un système harmonisé de réglementation des clauses contractuelles abusives est nécessaire pour préserver la confiance des consommateurs, tout en admettant qu'il n'est ni souhaitable, ni prévu dans la proposition, d'harmoniser le droit contractuel en tant que tel. Le Comité souligne également l'importance toute relative du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires, et le risque accru d'incertitude juridique, tant pour les consommateurs que pour les fournisseurs, étant donné que dans le domaine du droit contractuel, les tribunaux jouent un rôle essentiel : dans la pratique, même s'ils se fondent sur un instrument législatif harmonisé, les tribunaux nationaux interpréteront différemment des dispositions identiques, en fonction de l'évolution du droit des contrats et de la consommation dans leur État membre respectif, et d'une manière plus générale en fonction de leur culture et de leur tradition juridique.

2.1.3. Le Comité attire l'attention sur l'importance, en matière de contrats, des instruments de droit international qui réglementent le droit applicable aux contrats transfrontaliers et souligne l'entrée en vigueur au 1er avril 1991 de la Convention de Rome du 19 juin 1980.

Cette convention, dont l'article 5 prévoit que dans les hypothèses visées, le consommateur ne peut être privé de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi du pays dans lequel il a sa résidence habituelle, doit être lue en relation avec la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, dont l'article 14 prévoit dans les mêmes hypothèses que l'action intentée contre le consommateur ne peut être portée que devant les tribunaux de l'État contractant sur le territoire duquel est domicilié le consommateur et que le consommateur qui intente l'action a le choix entre le tribunal de son domicile et celui du domicile de son adversaire.

2.1.4. Afin de donner à cette directive une efficacité aussi élevée que possible, le Comité propose que les autorités compétentes des États membres soient tenues d'instaurer un système sous leur juridiction qui permettrait de notifier à la Commission toutes décisions — judiciaires ou administratives — prises en application des mesures d'application de la directive proposée. Ce système de notification permettrait à la Commission, lors de l'élaboration de son rapport concernant la mise en oeuvre de la directive, d'identifier les secteurs ou les domaines qui soulèvent des divergences d'interprétation fréquentes et, si nécessaire, de proposer une formulation plus adéquate des dispositions existantes de la directive.

2.1.5. Le Comité souligne en outre la nécessité, du point de vue de la protection du consommateur, de prévoir des procédures de contrôle collectives efficaces. C'est pourquoi, en se référant à l'article 4, le Comité invite la Commission à imposer aux États membres certaines obligations concernant la mise en oeuvre de sanctions efficaces.

2.1.6. Le Comité s'est également penché sur le rôle majeur que pourrait jouer la Cour de justice des Communautés européennes pour ce qui est de préciser le concept communautaire de « caractère déloyal » dans les décisions préjudicielles demandées par les tribunaux nationaux.

2.1.7. Toutefois, le Comité n'est pas en faveur de la création d'une instance à l'échelon européen qui soit chargée du contrôle des clauses abusives dans les contrats. Cette démarche semble bureaucratique et superflue compte tenu des organes qui existent au niveau national.

2.2. *Nécessité et impact d'une directive concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs*

2.2.1. La directive vise à rééquilibrer les contrats conclus avec des consommateurs. L'exposé des motifs de la proposition décrit avec esprit de suite les nombreux déséquilibres qui caractérisent les contrats conclus avec des consommateurs et qui sont en contradiction totale avec le principe traditionnel de la liberté contractuelle qui est fondée sur l'égalité supposée du pouvoir de négociation des parties. Etant donné que dans de nombreux cas, cette égalité fait défaut dans les négociations engagées par les consommateurs, la proposition vise à assurer l'égalité des parties ou à rectifier les déséquilibres.

2.2.2. Le Comité reconnaît la nécessité d'un instrument européen en vue de restaurer un certain équilibre dans les contrats conclus avec des consommateurs. Eu égard aux craintes exprimées par certains milieux quant à l'impact défavorable de la directive sur les secteurs industriel, commercial et autre, le Comité fait valoir que

— la directive ne s'écartera pas sensiblement du droit des contrats des neuf États membres (Royaume-Uni, France, RFA, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Irlande, Danemark et Luxembourg) dont les législations applicables aux clauses contractuelles abusives contiennent des principes qui sont très semblables à ceux de la directive, et qui s'appliquent déjà aux parties contractantes dans ces États membres,

— la directive ne transformera pas non plus radicalement le droit des contrats des trois États membres (Belgique, Italie et Grèce) qui ne possèdent aucune législation spécifique, étant donné que dans ces pays, la jurisprudence pénalise, fût-ce parfois avec hésitation, les clauses abusives dans les contrats.

2.2.3. Dès lors, le Comité estime que la directive constitue, en partie au moins, un « rapprochement » des législations et des pratiques nationales existantes et qu'elle harmonise les approches techniques du problème des clauses contractuelles abusives, plus qu'elle n'introduit des principes juridiques nouveaux dans les systèmes juridiques nationaux.

2.3. *Champ d'application de la directive*

2.3.1. Selon la proposition de la Commission, la directive s'applique à toutes les clauses des contrats conclus avec des consommateurs, qu'il s'agisse de clauses types ou négociées individuellement. Alors que le Comité reconnaît que les clauses types proposées par les fournisseurs peuvent effectivement présenter un risque potentiel de déséquilibre au détriment du consommateur, il considère néanmoins que la directive devrait appliquer un traitement différent aux clauses contractuelles négociées individuellement. En effet, les clauses contractuelles effectivement négociées individuellement pourraient être évaluées sur une base différente de celle invoquée pour les clauses types, ces dernières étant symptomatiques de situations comportant un risque de déséquilibre plus important, ce qui n'est pas vrai des premières. C'est pourquoi le Comité invite la Commission à modifier le paragraphe 5 de l'article 2 de sa proposition afin de préciser clairement que le caractère équitable ou abusif d'une clause contractuelle doit être déterminé en fonction des circonstances entourant la conclusion du contrat, et en tenant compte en particulier des clauses négociées individuellement.

2.3.2. Cependant, le Comité reconnaît la difficulté que représente la charge de la preuve en cas de litige de même que la difficulté de définir la limite entre la notion de clause type et celle de clause négociée individuellement. Introduire cette distinction pourrait susciter des problèmes pratiques et rendre plus difficile encore pour certaines catégories de consommateurs peu informés une protection contre les clauses abusives. En cas de doute, il y aurait lieu de considérer une clause contractuelle comme type.

2.3.3. De manière plus générale, le Comité invite la Commission à envisager, dans un proche avenir, la possibilité d'interdire les clauses abusives dans tous les contrats, que ceux-ci soient conclus ou non, avec des consommateurs, compte tenu en particulier des problèmes rencontrés par les petites et moyennes entreprises (PME).

2.3.4. Une fois la directive adoptée, les intermédiaires seront confrontés à des consommateurs qui invoqueront la protection découlant de la directive, sans qu'ils puissent eux-mêmes se tourner vers l'importateur ou le fabricant pour invoquer la même protection. Le Comité estime que la formulation de l'article 3, paragraphe 1, dernière phrase, n'offre aucune certitude juridique aux intermédiaires et demande que le problème soit explicitement abordé dans la directive elle-même.

2.4. *Formulation de la directive*

2.4.1. Dès lors, le Comité invite instamment la Commission à accorder une attention particulière à la formulation de la directive afin de garantir la conformité avec les principes juridiques et l'équilibre général du contrat.

2.5. *Une approche négative*

2.5.1. La proposition a pour objectif d'interdire les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs. Elle n'impose au fournisseur aucune obligation positive envers le consommateur. Cependant, afin d'éviter les déséquilibres dans les contrats conclus avec des consommateurs, il est essentiel que le consommateur soit en mesure de prendre connaissance des conditions du contrat (par exemple, en se procurant le formulaire du contrat, ou grâce à l'affichage des conditions de vente, etc.) et que lui soit donnée la possibilité raisonnable de comprendre ces conditions.

2.5.2. C'est pourquoi le Comité propose d'inclure dans la directive, en conformité avec certaines législations et pratiques nationales, l'obligation pour le fournisseur d'informer le consommateur des conditions applicables au contrat, et ce avant la conclusion de celui-ci. Cette obligation serait également intéressante dans la mesure où, dans le cas des clauses négociées individuellement, le consommateur pourrait apprécier l'étendue des dérogations aux conditions types proposées par le fournisseur.

2.5.3. Le Comité propose d'introduire un critère supplémentaire pour décider du caractère abusif d'une clause contractuelle : la non-transparence. Toutefois, ce principe devrait être formulé de manière à autoriser une évaluation sur la base du critère objectif d'administration, en « bon père de famille », dans la ligne de l'expérience acquise en la matière dans plusieurs États membres.

2.5.4. En outre, un problème majeur auquel seront confrontés les consommateurs dans le marché intérieur — la diversité des garanties et des services après-vente — a été traité par la directive grâce à l'interdiction, dans l'annexe, des clauses restrictives. Néanmoins, le Comité invite la Commission à entamer dans un très proche avenir des discussions plus approfondies avec l'ensemble des parties intéressées afin d'apprécier la nécessité d'une action communautaire dans les domaines des services après vente et des conditions de garantie. Le problème du manque de confiance des consommateurs dans les transactions transfrontières, qui résulte de la diversité des services après-vente et des conditions de garantie, semble en effet constituer un obstacle important aux échanges transfrontières.

2.6. *Harmonisation minimale ou totale?*

La proposition ne précise pas de façon explicite quelle est sa relation avec les législations nationales existantes ou futures applicables aux clauses abusives dans les contrats. Le Comité propose d'établir clairement que les États membres seront autorisés en tout état de cause à maintenir ou à adopter des dispositions lorsque la protection assurée est plus efficace que celle découlant de la directive.

2.7. *Relation entre la directive et les autres instruments législatifs*

La proposition ne fait aucune mention de ses rapports avec:

— les autres instruments législatifs communautaires qui se réfèrent également aux termes et au contenu des contrats (par exemple la directive concernant la responsabilité du fait des produits, la directive concernant les voyages à forfait),

— les instruments législatifs internationaux, qui existent dans de nombreux domaines, (par exemple, la limitation de la responsabilité civile telle qu'acceptée par les conventions internationales sous l'égide du Comité maritime international et de l'organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) des Nations-Unies).

Il est essentiel que la relation entre ces différents instruments législatifs soit clarifiée.

2.8. *Liste annexée de clauses contractuelles abusives*

2.8.1. Tout en reconnaissant que la Commission s'est efforcée d'élaborer une liste qui offrirait une assise suffisante pour constituer une liste de clauses abusives commune à l'Europe dans son ensemble, le Comité formule certaines propositions visant à compléter et à améliorer la formulation de l'annexe.

2.8.2. Le champ d'application de l'annexe soulève plusieurs questions.

Le Comité estime qu'il doit être précisé clairement que l'annexe est non exhaustive et que les États membres sont autorisés à adopter des dispositions plus contraignantes concernant les clauses visées. De même, il convient de préciser si la liste revêt un caractère absolu (est-il impossible de soustraire une quelconque clause à l'interdiction?) ou bien si elle laisse une certaine liberté aux autorités nationales pour apprécier les clauses visées en fonction du contexte.

2.8.3. Le Comité souligne la nécessité d'adopter une approche systématique puisque l'annexe comprend des clauses concernant les contrats en général et des clauses concernant les contrats spécifiques, concernant par exemple la multipropriété. Les clauses ne sont pas non plus énumérées de façon systématique, des questions de responsabilité figurant à la fois sous les points a) et e) de l'annexe et des clauses concernant la modification unilatérale sous les points b) et d).

2.8.4. Le Comité invite la Commission à reconsidérer attentivement la formulation des différentes versions linguistiques de l'annexe, étant donné qu'un grand nombre des notions visées manquent de clarté et donnent lieu à de réels problèmes d'interprétation.

2.8.5. Le Comité a notamment identifié les difficultés suivantes:

— la clause b) renvoie exclusivement au crédit et au débit,

— la clause c(1), 5^{e} tiret, concernant la période de garantie devrait prévoir des périodes plus courtes applicables aux biens d'occasion,

— la clause c(2), premier tiret, devrait prévoir non pas une évaluation subjective mais une évaluation plus objective,

— la clause d) doit également être clarifiée et permettre une évaluation objective; qui jugera si une augmentation du prix est excessive compte tenu du prix convenu lors de la conclusion du contrat?

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur

— **la proposition de directive du Conseil relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel,**

— **la proposition de directive du Conseil concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée dan le contexte des réseaux de télécommunications numériques publics, et en particulier du réseau numérique à intégration de services (RNIS) et des réseaux numériques mobiles publics, et**

— **la proposition de décision du Conseil en matière de sécurité des systèmes d'information** [1]

(91/C 159/14)

Le 2 octobre 1990, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A et à l'article 235 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 3 avril 1991 (rapporteur: M. Salmon).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 80 voix pour, contre 13 et 4 abstentions.

1. Principes généraux

1.1. La Commission a choisi le parti de présenter un ensemble de dispositions répondant à la double nécessité de faciliter et de promouvoir la libre circulation des données à caractère personnel tout en garantissant la protection stricte des individus dans leur vie privée.

1.1.1. Ce choix apparaît comme fondé si l'on veut bien considérer que l'ensemble de ces dispositions doit obéir à des principes de bases communs répondant notamment aux prescriptions de la Convention 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ainsi que des recommandations sectorielles adoptées depuis cette date.

1.2. En effet, il faut rappeler que les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé doivent être:

— obtenues et traitées loyalement et licitement,

— enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et non utilisées de manière incompatible avec ces finalités,

— adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées,

— exactes et si nécessaire mises à jour,

— conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées.

1.2.1. Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoie des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales.

1.3. Toute personne doit pouvoir:

— connaître l'existence d'un fichier automatisé de données à caractère personnel, ses finalités principales, ainsi que l'identité et la résidence habituelle ou le principal établissement du maître du fichier,

— obtenir à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs la confirmation de l'existence ou non dans le fichier automatisé de données à caractère personnel la concernant ainsi que la communication de ces données sous une forme intelligible,

— obtenir, le cas échéant, la rectification de ces données ou leur effacement lorsqu'elles ont été traitées en violation des dispositions du droit interne donnant effet aux principes de base énoncés dans les articles 5 et 6 de la Convention,

— disposer d'un recours s'il n'est pas donné suite à une demande de confirmation ou, le cas échéant, de communication, de rectification ou d'effacement, visés aux paragraphes b) et c) de l'article 8 de la Convention.

[1] JO n° C 277 du 5. 11. 1990, p. 3-12.

1.3.1. Donc, toute personne ordonnant ou effectuant un traitement d'informations nominatives s'engage de ce fait, vis-à-vis des personnes concernées, à prendre toutes précautions utiles afin de préserver la sécurité des informations et notamment d'empêcher qu'elles ne soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers non autorisés.

1.4. Ces principes sont inclus dans le projet de directive essentiellement aux articles 16, 17, 18 du projet de directive générale (SYN 287).

1.4.1. L'absence de législation de ce type dans 5 États membres (nonobstant l'existence de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme) est la préoccupation majeure.

1.4.2. Il est à regretter dans ce contexte que les recommandations sectorielles au nombre de 7 déjà élaborées au sein du Conseil de l'Europe ne soient pas citées à propos d'élaborations éventuelles de textes particuliers de portée sectorielle.

1.5. L'ensemble des textes doit concourir à assurer un haut niveau de protection et en particulier à ne pas abaisser le niveau de protection déjà atteint dans les États membres dotés de législations en la matière. La directive apporte des précisions ou ajouts à la convention 108 déjà citée. Elle ajoute des droits de la personne concernée (article 14 par exemple), elle précise des conditions de légitimité des traitements (chapitres 2 et 3), celles-ci reposant parfois sur des droits des personnes concernées: information, consentement, etc. et enfin précise des conditions de notification. Enfin, la directive prévoit certaines restrictions et traite très à fond de la matière de la sécurité et des flux transfrontières.

1.5.1. L'analyse des conséquences de ces ajouts et précisions ou restrictions vis-à-vis tant du niveau de protection atteint dans les États membres que de leurs impacts pratiques n'est pas simple.

1.5.2. En effet, les textes empruntent à des concepts juridiques fondamentaux d'origine culturelle différente (loi allemande, loi française, loi néerlandaise pour l'essentiel) dont les combinaisons sont sujettes à interprétations diverses. Il est par ailleurs laissé aux États membres un pouvoir assez large quant à l'appréciation des modalités concrètes d'application de la directive.

1.5.3. En pratique, il paraît difficile en l'état de prévoir si l'application de cet ensemble concourra à assurer un haut niveau de protection, ou à multiplier les particularismes. Certains abaissements du niveau de protection apparaissent nettement: restrictions en matière de notification, abaissement des contraintes vis-à-vis du secteur public. La coexistence de systèmes multiples de notification est reconnue.

1.5.4. Or, la libre circulation des personnes devrait exiger un minimum d'uniformité entre les États membres en ce qui concerne les obligations qui incombent aux organismes qui mettent en œuvre des traitements d'informations nominatives et en ce qui concerne les droits des personnes et leurs modalités d'exercice.

1.6. De plus, nous constatons, ce qui est pour le moins surprenant, que les exigences vis-à-vis du secteur privé pourraient apparaître comme supérieures à celles imposées au secteur public (éventuelles exigences d'information pour la communication de données par le secteur privé, absence de telles exigences pour la communication de données entre autorités publiques). En matière des droits des personnes, la cohérence entre un certain nombre de dispositions générales ou particulières n'est pas établie (droit d'information, de consentement, droit d'opposition).

1.7. La portée dans les États membres et au plan européen des textes soumis pour avis au Comité s'apprécie en réalité à partir de la prise en compte des autres textes compris dans le doc. COM(90) 314 final.

1.7.1. À cet égard le Comité souhaite que l'attention des Gouvernements soit attirée en ce qui concerne:

— le projet de résolution des représentants des Gouvernements des États membres des Communautés européennes réunis au sein du Conseil; les observations formulées ci-dessous à propos du secteur public devraient normalement s'appliquer également au secteur public ne relevant pas d'une loi communautaire,

— la recommandation de Décision du Conseil concernant l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion des Communautés européennes à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel; compte tenu du domaine (protection des droits fondamentaux), la démarche qui conduit à conférer à la Commission le pouvoir de négocier directement avec le Conseil de l'Europe est excessive parce qu'elle se substitue aux 7 États membres déjà représentés dans le Comité consultatif, créé par la Convention 108 et aux 5 autres États membres invités à y participer.

1.7.2. Il serait souhaitable que la Commission devienne membre de ce Comité, sans pour autant léser les droits des États membres, et à ce titre animer la négociation.

2. Proposition de Directive du Conseil relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel — SYN 287

2.1. *Observations générales*

2.1.1. Le Comité approuve l'objet et les motifs présentés dans cette proposition et rappelle que dans plusieurs avis [1], il souhaitait qu'une protection des données de haut niveau soit prise en considération fondamentale et que soit posé [1] le problème de la délimitation exacte des données personnelles dont la protection doit être assurée. Dans ce dernier avis, le Comité soulignait que la méfiance du public dans ce domaine, qu'elle soit justifiée ou seulement imputable à l'ignorance, peut s'ériger rapidement, si ces problèmes sont négligés, en barrière politique susceptible d'entraver sérieusement la réalisation d'une technologie de communication performante.

2.1.2. Toutefois, il faut réaffirmer nettement que le but de cette protection est de garantir, sur le territoire de chaque partie, à toute personne physique, quelle que soit sa nationalité ou sa résidence, le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant.

2.1.3. Dans les « Considérants », il est fait référence à la Convention 108 du Conseil de l'Europe, qui fonde les principes généraux de la protection des données contenus dans toutes les Lois nationales adoptées à ce jour.

2.1.3.1. Ces principes sont ce que les lois nationales en cause ont en commun; le projet de directive s'en inspire d'ailleurs ainsi que l'exposé des motifs, et le Comité les réaffirme au début de cet avis.

2.2. *Observations particulières*

Ces observations ont pour objet de montrer les difficultés nées de la plupart des ajouts ou précisions apportés par la directive générale (SYN 287) aux principes énumérés dans la Convention 108 du Conseil de l'Europe.

2.2.1. Article 1er : Objet de la directive

— Les considérants de la directive se référant à la convention de sauvegarde des Droits de l'homme, et la Convention 108 du Conseil de l'Europe tendant à garantir « le respect des droits de la personne et de ses libertés fondamentales et notamment son droit à la vie privée, etc. », le Comité est d'avis de ne pas restreindre l'objet de la directive à la seule protection de la vie privée.

— L'article 1.1 met en avant la notion de « fichier » qui définit le champ d'application de la directive.

2.2.1.1. Cette notion semble trop étroite: aujourd'hui des données à caractère personnel peuvent être traitées de manière fugitive (système expert) ou ne pas être nécessairement structurées (base de données de textes intégraux).

2.2.1.2. Par ailleurs, c'est au regard de la « finalité » d'un traitement, concept de toute la protection des données, que s'apprécie la légitimité de la collecte des données.

2.2.1.3. C'est pourquoi le Comité est d'avis que c'est la notion de « traitement de données à caractère personnel » qui doit définir le champ d'application de la directive et non celle de « fichier ».

2.2.1.4. A cet égard le terme de « traitement » devrait se substituer à celui de « fichier » notamment aux articles 3, 4, 5, 7, 8.1.c, 8.2 et 11 de la directive.

2.2.2. Article 2 : Définitions

2.2.2.1. La reprise des définitions contenues dans la Convention 108 est considérée comme positive. Toutefois, la définition de la notion « rendre anonyme » est meilleure que son explication donnée dans l'exposé des motifs.

2.2.2.2. Cette explication réduit la portée de la définition qui en particulier permet de maintenir l'attention sur des données, qui bien que rendues anonymes par leur producteur, sont ultérieurement associées après communication, à des données nominatives d'un autre traitement.

2.2.2.3. Par ailleurs, la référence « aux efforts excessifs » ne devrait pas être retenue, car dans le domaine du traitement des données, ce qui requiert un jour des efforts excessifs peut, l'année suivante, ne plus en requérir du tout.

Fichier

2.2.2.4. Le Comité estime qu'il est pertinent d'inclure au plan des principes les fichiers manuels y compris les collections de dossiers surtout lorsque celles-ci sont en rapport direct avec un traitement automatisé.

2.2.2.5. Il n'en demeure pas moins qu'il serait impraticable de soumettre à des formalités de notification l'existence de tous les fichiers manuels.

[1] JO n° C 41 du 18. 2. 1991.

Traitement

2.2.2.6. L'étape de la collecte des données devrait être incluse dans la définition du traitement.

Autorité publique indépendante

2.2.2.7. Le Comité estime que le caractère indépendant des autorités nationales compétentes est un ajout positif à la Convention 108.

2.2.2.8. En effet, la matière — la défense des libertés fondamentales et notamment de la vie privée dans les opérations de traitement de l'information — doit conduire à exiger l'indépendance des autorités de contrôle.

Distinction entre secteur public et secteur privé

2.2.2.9. La distinction ne devrait pas se fonder seulement sur le critère commercial des activités des entreprises privées ou publiques.

2.2.2.10. Celles des entreprises au sens de l'article 90 du Traité, qui détiennent un monopole ou une concession de service public devraient être considérées comme relevant du secteur privé, dans les limites où l'application des règles applicables à ce dernier ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui a été impartie à ces entreprises.

Communication

2.2.2.11. Afin de préciser les conditions d'application de certaines prescriptions de la directive, il conviendrait de définir le terme de « communication ».

2.2.2.12. Cette définition devrait exclure les transmissions internes à une entité nécessaires à la réalisation du traitement considéré.

2.2.3. Article 3 : Champ d'application

2.2.3.1. Le Comité apprécie les exemptions prévues.

2.2.3.2. Il estime que les traitements mis en oeuvre par les Organisations professionnelles ainsi que les Associations caritatives devraient en faire partie.

2.2.3.3. Il estime par ailleurs que malgré les conditions d'exemption prévues, les principes généraux de la Convention 108 devraient continuer à s'appliquer aux traitements considérés et face aux utilisations abusives éventuelles.

2.2.4. Article 4 : Droit applicable

2.2.4.1. Les exemptions pour les utilisations « sporadiques » ou les déplacements « temporaires » paraissent dangereuses. Celles-ci permettraient à quiconque d'échapper pour des opérations très sensibles mais temporaires à toutes mesures de protection.

2.2.4.2. Par ailleurs, le terme de « protection adéquate » du traitement considéré, surprend car il convient d'obtenir une protection équivalente, au cas par cas en fonction de la catégorie des traitements considérés (*cf.* la Convention 108).

2.2.5. Article 5 : Légitimité des traitements dans le secteur public

2.2.5.1. Le projet de directive tente, au-delà des principes de la Convention 108, de fixer des critères de légitimité des traitements. Ils apparaissent insuffisants ou sujets à interprétations diverses. Il en est ainsi de « l'intérêt légitime de la personne » et de « l'atteinte sérieuse aux droits d'autrui ».

2.2.5.2. Par ailleurs, le Comité estime que le critère de « nécessité » pour l'exécution d'une mission d'une entité publique, même fixée par la loi, est insuffisant pour légitimer à lui seul un traitement de données à caractère personnel.

2.2.5.3. Les risques encourus vis-à-vis des grandes applications nationales, dont la conception, la programmation et la mise en œuvre sont coûteuses, s'analysent au cas par cas très en amont de la conception et non *a posteriori*. Les choix opérés pendant la conception doivent concourir, tout en conciliant les intérêts en présence, à minimiser ou supprimer toute atteinte aux droits des personnes.

2.2.5.4. N'est-ce pas la crainte des usages potentiels par l'Administration des immenses gisements de données dont elle est dépositaire qui a conduit dans certains États à des mouvements d'opinion très larges ?

2.2.5.5. Au plan européen, les recherches en matière de réseaux télématiques inter-administratifs ou destinés au secteur de la santé n'ont-elles pas déjà suscité de telles craintes ?

2.2.5.6. C'est pourquoi le Comité estime que les autorités nationales de contrôle doivent être explicitement dotées d'un pouvoir d'examen préalable à la mise en oeuvre des traitements les plus importants ou les plus sensibles.

2.2.5.7. L'exercice d'un tel contrôle ne devrait être que sélectif.

2.2.5.8. Par ailleurs, l'information adéquate sur l'existence des traitements devrait être organisée.

2.2.6. Article 6 : Communication

— Entre entités publiques : les mêmes observations que celles formulées à propos de l'article 5 s'appliquent ici. Elles sont présentées avec encore plus de vigueur. Certaines communications devraient être soumises au contrôle préalable des autorités de contrôle; l'article 6.2 en donne la possibilité mais l'initiative est laissée aux États membres.

De plus l'application de la directive à des projets de coordination administrative au plan européen, impliquant des échanges de données à caractère personnel, devrait requérir cet examen préalable au cas par cas.

— Au secteur privé: il est légitime de laisser dans ce domaine aux États membres le soin de fixer d'éventuelles autorisations. La différence de régime prévue à cet égard vis-à-vis des flux entre administrations d'une part et des flux entre entités privées d'autre part ne paraît pas justifiée.

Par ailleurs en ne prévoyant de manière systématique que la « notification à l'autorité de contrôle » des traitements du secteur public donnant lieu à communication, la directive suppose que ces traitements sont ceux qui risquent de poser le plus de problèmes, ce qui n'est pas prouvé.

2.2.7. La combinaison des articles 5, 6 et 7 entraîne dans certains États membres l'abaissement du niveau de protection contrairement aux objectifs énoncés par la Commission.

2.2.8. Article 8

2.2.8.1. Cet article tente de définir les conditions dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel dans le secteur privé peut être considéré comme légitime: consentement de la personne concernée, existence d'une relation de type contractuel, données provenant de « sources généralement accessibles au grand public ».

2.2.8.2. La notion de « relation quasi contractuelle » est sujette à interprétation diverse. Celle de « relation de confiance quasi contractuelle » ne devrait pas être interprétée de manière trop restrictive afin de ne pas entraver des activités commerciales normales et acceptées.

2.2.8.3. Par ailleurs la notion « sources généralement accessibles au grand public » est contestable et peut être dangereuse. En effet, ce n'est pas parce qu'il existe toutes sortes d'annuaires que ceux-ci peuvent être utilisés à n'importe quelle fin.

2.2.8.4. Plus encore les registres d'état-civil, les listes électorales sont des sources « généralement accessibles » mais ne devraient l'être qu'à des fins déterminées et dans des conditions précises.

2.2.8.5. Dans ces conditions la section estime que la proposition de directive ne devrait faire référence qu'avec la plus grande prudence aux « sources généralement accessibles au grand public ».

2.2.9. Articles 9 et 10

2.2.9.1. Au contraire des cessions opérées entre administrations, la directive prévoit une obligation d'informer les personnes concernées lorsque les cessions sont effectuées à partir de fichiers du secteur privé; les intéressés peuvent également s'opposer à la cession ou au traitement de données les concernant. Certes, des exceptions sont possibles, mais seulement sur autorisation dérogatoire de l'autorité de contrôle.

2.2.9.2. Le principe posé par cette disposition est bon mais cette information n'est-elle pas redondante et n'entraînerait-elle pas des charges trop importantes si elle a déjà été donnée au moment du recueil du consentement (art. 12) ou au moment de la collecte des données (art. 13) ?

2.2.9.3. Une considération particulière doit être accordée à la communication de données médicales qui ne devrait être permise qu'avec l'accord du patient vis-à-vis des seuls médecins concourant à lui apporter les soins nécessaires.

2.2.10. Article 11

2.2.10.1. De même que pour le secteur public (art. 7) l'obligation de notification n'existe de manière systématique pour le secteur privé que si les données du fichier du traitement sont destinées à être communiquées.

2.2.10.2. Or certaines « communications » ne devraient pas faire l'objet de « notifications » lorsqu'elles le sont à des fins de sécurité (restauration de données, back-up) ou réalisées à des fins d'exécution d'un contrat.

2.2.10.3. Par contre les locations de fichiers à des fins de marketing devraient faire l'objet d'un accord de la part des intéressés.

2.2.10.4. Enfin et surtout la section estime que certains fichiers mis en commun au sein de professions tels des fichiers de mauvais payeurs ou d'opposition, devraient faire l'objet de contrôle tant *a posteriori* qu'*a priori*.

2.2.11. Articles 12, 13 et 14

2.2.11.1. Ces articles, relatifs aux droits de la personne concernée, reprennent notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe tout en ajoutant certains droits spécifiques des législations nationales actuelles: principe d'information de la personne concernée, droit de s'opposer. L'article 2 de la loi française (interdiction des décisions prises sur le seul fondement d'un traitement donnant une définition du profil de la personnalité), qui n'existe dans aucun autre texte, apparaît dans le projet de directive.

2.2.11.2. Certains de ces droits mériteraient cependant d'être articulés entre eux — et d'application plus souple; en fonction de leur pertinence au regard des traitements particuliers de manière à éviter les inconvénients cités en 2.2.9.

2.2.11.3. En ce qui concerne les droits prévus à l'article 14, paragraphe 4, *in fine*, il faut prévoir que dans tous les cas les données seront communiquées par un médecin.

2.2.11.4. Enfin le Comité estime que la gratuité pour un exercice du droit d'accès devrait être érigée en principe surtout à l'heure de l'accès «temps réel» aux données.

2.2.12. Article 15

2.2.12.1. Parmi les exceptions possibles au droit d'accès, cet article prévoit une restriction pour des motifs relatifs à «un intérêt économique et financier sérieux d'un État membre ou de la CEE» (fichiers fiscaux ou concernant le contrôle des changes par exemple) ou relatifs à «un droit équivalent d'une autre personne et de droits et libertés d'autrui», notamment libertés économiques (secret des affaires, secret commercial).

2.2.12.2. Ces exceptions pour certains États membres pourraient abaisser dangereusement le niveau de protection.

2.2.12.3. Le Comité estime qu'en tout état de cause elles ne devraient être mises en oeuvre que sous le contrôle des autorités nationales de la protection des données, y compris pour le secteur privé.

2.2.13. Article 16

Reprend les grands principes de la Convention 108 du Conseil de l'Europe relatifs à la qualité des données. Il mériterait de venir en exergue au projet de directive.

2.2.14. Article 17: Données sensibles

Le Comité approuve la reprise des dispositions de la Convention 108 relatives aux données sensibles. Il estime que les dérogations prévues devraient en tout état de cause faire l'objet de réglementations spécifiques.

2.2.15. Article 18

2.2.15.1. Reprend les dispositions de la Convention 108, mais de manière plus détaillée; il met à la charge du responsable du fichier une obligation de sécurité et de confidentialité mais celui-ci peut prendre en considération «l'état de l'art en la matière et le coût de la mise en oeuvre» ce qui paraît dangereux et abaissera le niveau de protection dans certains États membres.

2.2.15.2. Certes les moyens techniques de protection mis en oeuvre doivent être proportionnés aux risques encourus, (estimés du point de vue de la personne concernée) mais non en fonction de leur coût.

2.2.15.3. En cette matière, ou bien on a les moyens de sa protection et on fait ou bien on ne les a pas et on ne fait pas. Dans ce contexte, le pouvoir réglementaire que s'attribue la Commission dans ce domaine peut s'avérer inquiétant. Son action devrait au contraire contribuer à ce qu'existent sur le marché des moyens techniques de sécurisation à des prix acceptables (le marché de la sécurité tel que perçu par les industriels actuellement les incite à produire des solutions spécifiques et chères pour les secteurs particuliers de l'armement et de la banque).

2.2.16. Article 19

2.2.16.1. Prévoit la possibilité de dérogations possibles pour les organismes de presse et de l'audiovisuel.

2.2.16.2. Le Comité constate cependant qu'elles doivent être limitées aux seules dispositions de la directive qui seraient contraires aux règles qui les régissent du point de vue de la liberté d'information.

2.2.17. Article 20

2.2.17.1. Prévoit que les États membres encouragent les milieux professionnels à élaborer des codes de déontologie ou de bonne conduite européens: la proposition de directive reprend sur ce point certains dispositifs de protection des données des États membres (Grande-Bretagne, Pays-Bas, ...). Cependant il convient de souligner que la portée juridique de tels instruments est très variable selon les États membres. Certes, il est efficace d'envisager les problèmes en fonction des secteurs et surtout de certaines catégories de traitements, comme l'ont fait le Conseil de l'Europe, la Conférence internationale des commissaires à la protection des données ainsi que d'ailleurs certaines autorités nationales (en France, en Angleterre notamment) mais le projet de

directive va plus loin en conférant à la Commission un pouvoir réglementaire en la matière.

2.2.17.2. Par ailleurs, leur élaboration ne devrait être possible qu'à la lumière des observations indiquées en 2-2-11. Enfin, le Comité estime qu'ils devraient faire l'objet d'une approbation de l'autorité européenne de la protection des données et non dépendre du pouvoir réglementaire de la Commission.

2.2.18. Articles 21, 22 et 23

Le Comité approuve que ces articles prévoient que tout préjudice se résout en dommages et intérêts, et obligent les États à prévoir également des sanctions pénales et dispose que la sous-traitance par un tiers pour le compte du responsable du fichier doit être prévue par contrat écrit spécifiant les responsabilités des tiers, notamment en matière de confidentialité et de sécurité.

2.2.19. Articles 24 et 25

Les transferts de données vers des pays tiers

2.2.19.1. Le Comité estime qu'il convient de s'en tenir au principe de la protection équivalente instaurée par la Convention 108.

2.2.19.2. À cet égard le texte proposé ne semble pas tirer les enseignements pratiques de l'existence même du projet de directive sur la protection des données spécifiques pour les télécommunications: au-delà des principes de la Convention 108 du Conseil de l'Europe une protection efficace et équivalente s'obtient en pratique au plan international par l'adoption de mesures pratiques communes.

2.2.19.3. Pour être pertinentes ces mesures doivent être étudiées et établies pour des catégories de traitements présentant des caractéristiques communes et vis-à-vis desquelles les problèmes de protection des données sont communs.

2.2.19.4. Aussi bien, il convient de prévoir une procédure qui permettrait d'élaborer et de fixer pour ces catégories homogènes de traitement faisant l'objet de transferts vers des pays tiers, des mesures efficaces et spécifiques de protection. Cette procédure devrait faire intervenir l'autorité européenne indépendante de protection de données.

2.2.19.5. Il convient de souligner que vis-à-vis des flux destinés à des Pays tiers la protection équivalente pourra s'étudier à partir de la même méthode, c'est-à-dire de manière pragmatique. En tout cas les Commissaires à la protection des données européenne ne nous ont pas donné jusqu'à présent d'exemple de difficultés particulières dans ce domaine. C'est pourquoi le Comité estime que la procédure envisagée n'est pas appropriée.

2.2.20. Article 26

2.2.20.1. Cet article prévoit l'institution obligatoire dans chaque État membre d'une autorité de contrôle indépendante dotée de moyens d'investigation et d'intervention.

2.2.20.2. À la suite des observations 2.2.5 et 2.2.10 le Comité estime que cette Autorité doit être également dotée d'un pouvoir d'examen préalable des traitements les plus sensibles (privés ou publics), mais aussi du pouvoir de déterminer au fur et à mesure les catégories de traitement, qui ne présentant manifestement pas d'atteinte aux droits de la personne, n'ont pas besoin d'être soumises à son contrôle.

2.2.20.3. L'autorité doit animer, au sein des États-membres, la réflexion en concertation avec les personnes concernées: entreprises, syndicats, administrations, associations de consommateurs, organisations socio-professionnelles, etc.

2.2.20.4. Le recours contre ses décisions doit être prévu.

2.2.20.5. Il serait dangereux par ailleurs que cette Autorité soit en réalité supplantée par l'exercice du pouvoir réglementaire de la Commission, si les observations formulées à propos des articles 27 et 28 n'étaient pas retenues.

2.2.21. Articles 27 et 28

2.2.21.1. Le projet de directive prévoit la création d'un «Groupe de protection des données à caractère personnel», composé de représentants des autorités de contrôle nationales, et chargé de conseiller la Commission sur les questions de la protection des données dans la Communauté et dans les pays tiers. Les missions de conseil devraient comprendre le suivi de l'application de la directive et notamment son adaptation à l'évolution des technologies.

2.2.21.2. La même concertation que pour les Autorités nationales doit être prévue pour ce «groupe».

2.2.21.3. Mais l'indépendance de ce groupe n'apparaît pas assurée, et son président n'est pas élu mais émane de la Commission des Communautés.

2.2.22. Articles 29 et 30

2.2.22.1. Selon ces dispositions, la Commission disposerait d'un pouvoir réglementaire pour adapter les

dispositions de la directive aux spécificités de certains secteurs, en matière de sécurité et de flux transfrontières.

2.2.22.2. Le texte prévoit également la création d'un « Comité consultatif » composé de représentants des États membres et présidé (lui aussi) par un représentant de la Commission des Communautés. Ce Comité se superpose au groupe de protection sans que soient réellement définies leurs compétences respectives.

2.2.22.3. Les observations formulées à propos du contrôle du secteur public de la sécurité, des codes de déontologie et des flux transfrontières militent en faveur d'un autre type d'équilibre des pouvoirs.

2.2.22.4. En particulier la matière — la défense des droits fondamentaux des personnes — exige l'indépendance de l'autorité qui exerce le pouvoir.

3. Proposition de Directive du Conseil concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée dans le contexte des réseaux de télécommunications numériques publics, et en particulier du réseau numérique à intégration de services (RNIS) et des réseaux numériques mobiles publics (SYN — 288)

3.1. *Observations générales*

3.1.1. La proposition de directive constitue une bonne base de travail; elle est visiblement largement fondée sur les travaux publiés dans le domaine par les commissaires à la protection des données.

3.1.2. L'approche est pertinente:

— Le projet ajoute aux principes de la directive générale certains principes particuliers du secteur.

— En application des principes, il précise les mesures concrètes qui rendent effective une protection efficace et équivalente service par service et réseau par réseau ou lorsque c'est nécessaire. Enfin, il tient compte des dimensions techniques.

— La directive devrait par cohérence avec la directive générale (SYN 287) se limiter à traiter les services de télécommunications à vocation internationale, de manière à ce qu'ils fonctionnent de manière identique dans les États membres, ainsi que sur les incidences de la protection des données sur la conception des équipements spécifiques destinés à circuler librement entre les États membres (spécifications techniques communes).

— Elle ne devrait pas inclure les dispositions relevant « naturellement » de la directive générale prévues aux articles 4, 5 et 6 sur les finalités, la durée de conservation et les droits des personnes.

3.1.3. Pour les articles de procédures (22 et suivants), il convient de se reporter aux observations formulées à propos de la directive générale.

3.1.4. La définition relative aux Organisations des télécommunications fait référence aux « réseaux publics » de télécommunication.

3.1.5. Le Comité est d'avis qu'il conviendrait de préciser qu'il s'agit de réseaux « ouverts au public » par différence avec les réseaux privés internes.

3.2. *Observations particulières*

3.2.1. Les principes spécifiques

3.2.1.1. Le Comité estime que les articles 7 et 8 du projet de directive sur le secret des correspondances et son corollaire technique à propos notamment du chiffrement des communications transmises par radio sont pertinents.

3.2.1.2. La protection doit être efficace et non adéquate (8-1), il serait dangereux de faire référence à cet égard à l'« état de la technique » ou au coût de la sécurité ainsi qu'il est proposé dans la directive générale.

3.2.1.3. À ces principes devrait s'ajouter celui selon lequel, nonobstant les questions de paiement, des accès anonymes aux réseaux seraient possibles en vue de garantir la liberté d'opinion et de communication. Exemple: cabines publiques avec paiement à pièces ou à cartes prépayées anonymes, vidéotex français, etc. *(cf.* Résolution de la Conférence internationale des Commissaires à la protection des données/Berlin 1989: « Quels que soient les problèmes de facturation, la polyvalence des réseaux rend nécessaire que ceux-ci soient dotés de possibilités techniques permettant un accès anonyme »).

3.2.1.4. Un troisième principe spécifique de ce secteur pourrait concerner l'interdiction d'écouter, de faire écouter, ou d'enregistrer une conversation privée sans le consentement de la personne et l'interdiction de transmettre ou d'enregistrer l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé sans son consentement. Ce principe constituerait le fondement des exigences techniques proposées à l'article 15 sur les hauts parleurs et enregistreurs et qui en l'état peuvent sembler arbitraires.

3.2.2. L'article 4.2 relatif au profil électronique des abonnés: l'interdiction totale est une position extrême.

Les opérateurs de télécommunications doivent pouvoir en effet réaliser certaines études statistiques à vocation commerciale ou de planification des réseaux. À l'inverse certains abus ne seraient pas acceptables.

3.2.2.1. À titre d'exemple, il ne serait pas normal de proposer un répondeur à un client qui n'a fait aucune demande, au motif que de nombreux appels dont il est l'objet ne sont pas réceptionnés.

3.2.2.2. Aussi bien cette question devrait faire l'objet d'une étude confiée à l'instance de coordination européenne des commissaires à la protection des données avant de prendre position.

Les services concernés par la directive

3.2.3. Les annuaires

3.2.3.1. La question des annuaires, bien qu'abordée à l'article 4 au plan des finalités des traitements, est en réalité escamotée à moins que les auteurs la considèrent réglée par les dispositions de l'article 8b) de la directive générale.

3.2.3.2. Selon ces dispositions, les données provenant de sources « généralement accessibles au public » dont le traitement est uniquement destiné à la « correspondance », ne devraient pas faire l'objet de garanties particulières.

3.2.3.3. L'usage des données provenant des annuaires à des fins de sollicitations téléphoniques par exemple, sans garanties, n'est pas acceptable.

3.2.3.4. Le Comité estime indispensable que la question des annuaires de télécommunication soit abordée dans la directive.

3.2.3.5. Il convient à cet égard que soit précisé tout d'abord dans quelles conditions ces données sont rendues publiques: la non-inscription dans les annuaires de télécommunication doit être gratuite et non motivée, leur contenu (identification) doit protéger l'anonymat du sexe pour ceux qui le souhaitent et la sécurité de l'accès au domicile, leur modalité d'accès doit également se prémunir contre les télédéchargements indus des annuaires électroniques par exemple, etc.

3.2.4. Articles 9 à 11: La facturation détaillée

3.2.4.1. La facturation détaillée incluant les numéros complets appelés à partir d'une ligne de téléphone relève des informations d'ordre très privé. Consciente de cet aspect très sensible mais aussi de la nécessité de cette information pour vérifier l'exactitude des factures, le Comité estime que cette facturation détaillée la plus complète ne devra être établie que pour l'abonné qui la demande.

3.2.4.2. Pour leur part les organisations de télécommunication devraient largement informer le public de cette nouvelle situation et maintenir une politique permettant un accès aux cabines publiques grâce à des moyens anonymes de paiement.

3.2.5. Articles 12 et 13: L'identification de la ligne appelante

3.2.5.1. Les deux premiers alinéas sont corrects cependant que le non « surcoût » pour non-identification devrait être explicite.

3.2.5.2. L'article 12.3 est relatif à la façon dont un abonné ordinaire peut être identifié par un abonné ayant un dispositif d'affichage de la ligne appelante. La description technique de cette situation semble inexacte et la garantie proposée non adéquate.

3.2.5.3. Ce qui est en cause c'est le mode de liaison d'un abonné à son central, cette liaison peut être soit analogique soit numérique. L'identification des abonnés ordinaires constituera un très grand changement pour ces abonnés. C'est pourquoi l'information de ce changement est insuffisante, leur consentement à ce que leur ligne puisse être identifiée est une garantie de leur bonne information. Ceux qui auraient accepté, devront garder la possibilité de décider au coup par coup s'ils s'identifient ou non.

3.2.5.4. En tout état de cause l'appelé gardera toujours ainsi que la Commission le prévoit la possibilité de ne pas accepter des appels non identifiés.

Article 13.3

3.2.5.5. Le sens de cette phrase est obscur; en effet il est recherché au plan communautaire l'unification des numéros d'urgence de manière à ce que tout un chacun sache quel numéro appeler pour joindre les pompiers par exemple (ce qui n'est pas encore réalisé). Cependant l'intervention d'urgence demeure de compétence nationale. Aussi on ne comprend pas pourquoi cette dérogation à la suppression de l'identification de la ligne appelante devrait être opérationnelle sur le plan communautaire; elle doit demeurer de compétence nationale.

3.2.6. Article 14: Le renvoi d'appel

3.2.6.1. Le premier alinéa ne pose pas de problème de principe. Cependant, il faut se poser la question de

la faisabilité du recueil du consentement de l'abonné vers qui sont transférés des appels.

3.2.6.2. Celui-ci paraît trop contraignant et rend inutile le service, par contre l'annulation par les tiers des appels transférés vers eux apparaît comme une mesure très importante pour pallier aux inconvénients éventuels du service (transfert sur un numéro erroné par exemple).

3.2.7. Article 15 : Les terminaux téléphoniques disposant de haut parleur et d'équipements d'enregistrement

3.2.7.1. Le Comité estime que dans la perspective de la libéralisation de ce marché les dispositions envisagées sont essentielles.

3.2.7.2. Elles devraient cependant inclure également les terminaux tels que les répondeurs téléphoniques interrogeables à distance qui sont à l'heure actuelle très mal protégés; en particulier à un modèle d'appareil ne correspondent souvent que quelques codes secrets différents. L'article 15 devrait préciser que les répondeurs enregistreurs interrogeables à distance doivent être protégés de manière efficace contre des accès non autorisés.

3.2.8. Article 16 : Les services vidéotex

3.2.8.1. On peut se demander si les dispositions précédemment évoquées relatives à l'identification de l'appelant et au secret des correspondances ne sont pas en réalité plus protectrices que celles indiquées ici. Auquel cas cet article serait dangereux ou inutile.

3.2.8.2. Par ailleurs, le Comité estime que ces services devraient faire l'objet de spécifications sectorielles ultérieures.

3.2.9. Article 17 : Les appels non sollicités

3.2.9.1. Les dispositions envisagées visent en réalité la mise en pratique de la liste nationale publique de réfractaires aux sollicitations par voie de télécommunications comme moyen de protéger les abonnés appelés. Le Comité estime que cette approche n'est pas adaptée.

3.2.9.2. Toute sollicitation par voie de télécommunication, non souhaitée par son destinataire, constitue une intrusion dans sa vie privée. Des protections appropriées doivent être recherchées, elles n'impliquent pas nécessairement les opérateurs de réseaux de télécommunications. En particulier les fournisseurs de services utilisant des robots d'appels diffusant des messages préenregistrés devraient obtenir le consentement préalable des personnes concernées.

4. Proposition de Décision du Conseil en matière de sécurité des systèmes d'information

4.1. *Observations générales et particulières*

Le Comité approuve :

4.1.1. La nécessité d'actions coordonnées entre les différents projets techniques de la Communauté informatique/télécommunication;

4.1.2. La nécessité de promouvoir des produits répondant aux besoins mal perçus pour le moment du secteur commercial [par exemple Institut du développement économique (EDI)] et des autres secteurs non gouvernementaux publics ou privés (administrations, secteur médical, etc.) où la protection des données doit également être assurée.

4.1.3. Le Comité reconnaît que la sécurité dépasse dans son contenu les traitements de données nominatives et les axes essentiels de la Protection des Données en matière de sécurité : confidentialité — authentification. Il y a aussi la vulnérabilité globale, la disponibilité, etc.

4.1.4. Le Comité constate que les États conservent la haute main sur le chiffrement alors que les secteurs non gouvernementaux — purement administratifs privés et publics ou commerciaux — ont besoin d'y recourir maintenant. Les questions d'authentification, d'intégrité et de confidentialité ne se résolvent bien, lorsque les données sont transmises par des réseaux de télécommunications, que par le recours à des techniques de chiffrement.

4.1.5. Il demande que soit créé un comité et un plan de travail, tout en observant que la proposition de décision est laconique sur les missions, les pouvoirs et les modalités de travail du comité (article 6); en particulier, il ne devrait pas exister de lien entre les procédures prévues dans la directive générale et celles incluses dans la proposition de décision.

4.1.6. Le Comité souhaite que le comité prévu ait pour première tâche de recenser les besoins et après consultation notamment des autorités de la protection des données nominatives, élabore dans des délais brefs le plan de travail nécessaire.

5. Conclusions

5.1. Le Comité se félicite que la Commission ait pris en compte son inquiétude, plusieurs fois manifestée, sur l'absence de protection des données sur la vie privée dans les projets de réseaux télématiques et notamment inter-administratifs. Néanmoins, il souhaite que les textes définitifs soient plus clairs et cohérents entre eux,

notamment en ce qui concerne l'exercice des droits créés pour que celui-ci soit pratique, simple et homogène dans les différents États membres.

5.2. *Le Comité attire l'attention de la Commission sur quatre principes essentiels sur lesquels ces directives doivent se fonder*

5.2.1. Protection et garantie des personnes à l'égard de tous les traitements de données à caractère personnel et assurance que cette protection est appliquée strictement par tous (États, Institutions, Collectivités, Sociétés, Entreprises publiques et privées, Associations, etc.).

5.2.2. Protection et garantie étant assurées, permettre et développer les échanges de données à partir des moyens télématiques actuels et futurs, nécessaires à une Europe dynamique (sur les plans commerciaux, industriels, techniques, sociaux, culturels, etc.).

5.2.3. Matériels et programmes concourant à ces réalisations doivent assurer techniquement les garanties ci-dessus, à des prix compétitifs.

5.2.4. Les garanties de la protection des données, les développements des matériels et programmes, les moyens techniques pour y parvenir, doivent être les mêmes pour tous dans la Communauté européenne.

5.3. Le Conseil doit inciter, dans l'immédiat, tous les États membres à prendre les mesures législatives nécessaires pour l'application effective des principes de la Convention 108 du Conseil de l'Europe.

5.4. Le Comité insiste:

5.4.1. pour que les traitements de données personnelles du secteur public soient explicitement soumis à l'examen préalable des autorités publiques indépendantes instituées pour le contrôle de la protection des données;

5.4.2. pour que les obligations de notification ou autre examen préalable créées soient pertinentes et équivalentes dans l'ensemble des États membres.

5.5. Le Comité estime que l'examen de l'application des principes de la directive dans certains secteurs ou par certaines catégories de traitement de données personnelles, le suivi général, la formulation des exigences en matière de sécurité et de flux transfrontières doivent être confiés à une Autorité européenne indépendante, comme le sont les Autorités nationales en la matière.

5.6. Cette Autorité placée auprès de la Commission des CE devrait être constituée de la coordination des commissaires à la protection des données des États membres.

5.7. Cette autorité devrait, en tant que de besoin, pouvoir saisir le Conseil des ministres de la CE et en rendre compte annuellement au Parlement et au Comité économique et social.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur le thème: Formation, sécurité et protection de l'environnement

(91/C 159/15)

Le 29 mai 1990, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 20, alinéa 4, du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: Formation, sécurité et protection de l'environnement.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Nierhaus).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Importance d'une qualification professionnelle pour l'amélioration de la sécurité du travail et de la qualité de l'environnement

1.1. Toute activité humaine suppose une interaction avec la nature, avec pour conséquence des atteintes à l'environnement. Etant donné la pollution qui résulte entre autres de la division industrielle du travail, il est de plus en plus essentiel d'user avec discernement des ressources naturelles. L'utilisation et le traitement des matériaux dans le cadre de la production devront désormais faire l'objet de la part des directions d'entreprise d'un contrôle plus strict sous l'angle de la prévention de la pollution, étant entendu que les travailleurs devront eux aussi adapter leur activité en conséquence. Le développement d'une société industrielle respectueuse de l'environnement exige donc de la part des opérateurs, tant au niveau de la production que de celui des services administratifs, des connaissances de base concernant les implications écologiques de toute intervention. Même si la direction de l'entreprise est investie à cet égard d'une responsabilité particulière, la participation des travailleurs n'en est pas moins indispensable. Ils devraient être mis en mesure, grâce à une meilleure information en matière d'environnement, de mettre en pratique leurs idées et leurs connaissances en la matière, et ce dès le stade de leur formation.

1.2. Dans tous les secteurs, un personnel qualifié ne peut que contribuer à la sécurité des installations de production et à la conception de produits respectueux de l'environnement. Des connaissances étendues en matière d'environnement favorisent les innovations écologiques liées aux produits et aux modes de production. La fabrication des produits, leur utilisation et l'adoption d'un comportement écologique à leur égard mettent largement en jeu la responsabilité des chefs d'entreprise, des travailleurs et des consommateurs. Ces tâches ne peuvent toutefois être menées à bien sans une éducation et une formation appropriées. De manière analogue, la sécurité de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation des produits relève de la responsabilité des chefs d'entreprise, des travailleurs et des consommateurs et requiert une éducation et une formation spécifique de ces derniers. Dès lors, la diffusion de connaissances en matière d'environnement et de sécurité doit constituer l'un des éléments stratégiquement importants d'une direction d'entreprise orientée vers la protection de l'environnement et la sécurité, et ce quelle que soit la taille de l'établissement.

1.3. Un comportement plus responsable de l'individu vis-à-vis de la nature doit être obtenu par le développement des connaissances et des compétences dans le domaine de l'environnement. C'est pourquoi le Comité a souligné, dans son avis sur la proposition de décision du Conseil concernant la prévention des atteintes à l'environnement par des actions dans les domaines de l'éducation et de la formation [doc. COM(88) 202 final, 9 septembre 1988], que la transmission de connaissances et de compétences interdisciplinaires peuvent conduire à un engagement plus marqué en faveur de l'environnement. Aussi l'éducation et la formation en matière d'environnement devraient-elles s'adresser à différentes catégories de destinataires et développer et approfondir, par l'utilisation d'instruments pédagogiques appropriés, les connaissances en la matière.

1.4. La proposition de la Commission [doc. COM(88) 202 final, 9 septembre 1988] préconise que soient favorisées dans le cadre de programmes de formation et de perfectionnement l'éducation et la formation de spécialistes dans les disciplines liées à l'environnement. Il s'agit de la sorte d'encourager en vue de la sauvegarde de l'environnement une attitude responsable vis-à-vis des ressources naturelles. Dans l'avis mentionné ci-dessus, le Comité a invité la Commission à mettre à la disposition des États membres des projets pilotes élaborés en coopération avec le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. L'initiative du Comité économique et social des Communautés européennes entend concrétiser, s'agissant de certains aspects de la qualification des spécialistes de l'environnement, les mesures présentées dans la proposition de la Commission.

1.5. Aujourd'hui, la nécessité d'une éducation approfondie dans le domaine de l'environnement ne fait plus de doute. Pour préserver les conditions de vie naturelles de l'homme et assurer la survie des générations futures, il y a lieu de promouvoir de manière spécifique la sensibilisation aux problèmes de l'environnement — et ce indépendamment des instruments de contrôle juridiques et micro-économiques. Cela signifie que les hommes doivent être sensibilisés à l'importance de l'environnement tant à l'école que sur le lieu de travail, dans le cadre de l'utilisation de produits finis et naturels. L'insertion de thèmes écologiques pendant toute la durée de la formation professionnelle, formation agricole comprise, semble constituer la méthode la plus appropriée à cet effet.

1.6. Une qualification professionnelle dans le domaine de l'environnement permet d'assurer une corrélation systématique entre les connaissances professionnelles théoriques, les compétences correspondantes

et les implications écologiques. Ce mode d'enseignement intégré peut également permettre d'examiner concrètement les conflits actuels entre d'une part les atteintes à l'environnement et leurs retombées écologiques et d'autre part les exigences technologiques et les intérêts économiques. Une telle approche constructive de l'opposition entre écologie et économie, de l'interaction entre nature et travail peut avoir pour conséquence d'accélérer, grâce à des connaissances fondamentales en matière d'environnement, la mise en œuvre de mesures préventives. Les risques écologiques pourront ainsi être identifiés plus rapidement par bon nombre de citoyens. C'est pourquoi des travailleurs sensibilisés à ces problèmes et qualifiés en matière d'environnement sont une condition essentielle de l'amélioration de la qualité de l'environnement tant au sein qu'à l'extérieur des entreprises.

2. L'écologie, nouvelle composante de la formation professionnelle dans tous les secteurs

2.1. Jusqu'à présent, à la différence de la question de la sécurité, les connaissances en matière d'environnement ne jouaient pratiquement aucun rôle dans la formation transmise dans les États membres des Communautés européennes. Si l'on veut renforcer la sensibilisation à l'environnement et doter un grand nombre de citoyens de compétences écologiques, les connaissances en la matière doivent devenir partie intégrante de la qualification professionnelle dans tous les secteurs. Il serait souhaitable que les États membres fassent en sorte que des objectifs pédagogiques liés à l'étude de l'environnement soient insérés dans les différents cycles de formation. Dans l'esprit d'une approche interdisciplinaire et interprofessionnelle, les problèmes écologiques devraient être examinés dans leur globalité et être présentés dans la perspective d'une intervention. Des instruments didactiques de mise en application pratique appropriés sont nécessaires à cet effet.

Les aptitudes professionnelles liées aux interventions en faveur de l'environnement devraient également être prises en compte parmi les critères d'admission aux examens, de sorte que cette nouvelle composante de la formation revête en quelque sorte un caractère contraignant tant pour les formateurs et enseignants que pour les bénéficiaires de la formation.

Les examens devraient faire la preuve de l'aptitude des travailleurs à exercer leur activité sans effets préjudiciables à l'environnement.

2.2. Si l'on parvient à étendre la qualification professionnelle à des compétences écologiques, les travailleurs conscients des problèmes de l'environnement pourront contribuer par leurs connaissances et leurs expériences à la mise en oeuvre de la protection de l'environnement au niveau de l'entreprise et à la prévention des défauts des procédés de production qui sont nuisibles à l'environnement. Par ailleurs, les entreprises auront ainsi la possibilité d'éliminer ou d'abaisser les coûts liés à la réparation des nuisances en vertu du principe du pollueur-payeur. Une qualification professionnelle générale en matière d'environnement permet donc également de faire l'économie de coûts non indispensables ainsi que de ressources naturelles.

Une analyse coûts-profits précise peut faire apparaître si et dans quelle mesure les coûts liés aux mesures de qualification sont compensés par les économies réalisées en matière d'environnement. Ainsi, la mise en œuvre en temps utile d'actions d'éducation et de formation dans le domaine de l'environnement permettra également à l'entreprise d'atteindre plus complètement ses objectifs (tels que la préservation de ses débouchés, de ses bénéfices et de ses emplois) et d'améliorer son image de marque.

3. Les spécialistes de la protection de l'environnement

3.1. Pour faire face de manière plus appropriée à l'avenir à la complexité des problèmes écologiques se posant à l'entreprise ou à tout établissement similaire, l'ensemble des travailleurs doivent bénéficier, parallèlement à des connaissances professionnelles en matière d'environnement, de possibilités supplémentaires, voire du développement de mesures de perfectionnement orientées vers la réalité de l'entreprise. Dans le cadre d'une formation continue dans le domaine de l'environnement, des travailleurs déjà formés pourraient par le biais d'une qualification complémentaire exercer la fonction de spécialistes de l'environnement pendant une partie de leur temps de travail. Ces spécialistes, dont la sélection et la qualification sont une tâche prioritaire de la direction de l'entreprise en coopération avec les représentants des travailleurs, seraient compétents, parallèlement aux professions techniques de l'environnement (telles que celles ayant trait à la fourniture et au retraitement des produits), pour la communication d'informations détaillées en matière d'environnement dans les différents secteurs professionnels; ils auraient pour mission de contribuer au respect dans les entreprises du droit et des prescriptions en matière d'environnement ainsi que de concevoir avec les travailleurs, en vue d'une action préventive, des solutions conformes aux objectifs de production et qui ne soient pas préjudiciables à l'environnement en ce qui concerne la production et les produits.

Ces experts de l'environnement chargés d'examiner dans un service de l'entreprise des problèmes écologiques dépassant le cadre strictement professionnel, pourraient peut-être contribuer à la prévention de la pollution sans pour autant remettre en cause la responsabilité individuelle et la responsabilité première de la direction de l'entreprise en matière d'environnement.

3.2. Il existe un lien étroit entre la sécurité sur le lieu de travail et la sécurité de l'environnement, notamment en ce qui concerne les produits. À l'instar des spécialistes de la sécurité du travail existant déjà dans de nombreuses entreprises dans les États membres, le spécialiste de l'environnement pourrait contribuer au contrôle des performances de l'équipement et des compétences des travailleurs en matière d'environnement, motiver ces derniers et servir de trait d'union tant avec les responsables de la production qu'avec le spécialiste de la sécurité du travail et le spécialiste de l'environnement de l'entreprise concernée lorsque de tels postes existent au sein de celle-ci. La protection de l'environnement et celle de la sécurité ayant nombre de traits communs, une coopération étroite entre les professionnels de la sécurité du travail et les professionnels de l'environnement est en tout état de cause opportune et nécessaire. Dans les petites et moyennes entreprises dans lesquelles il

n'est pas possible, pour des raisons liées à la production et au nombre de salariés, d'employer des spécialistes différents en matière d'environnement et de sécurité du travail, parce que le volume de travail est insuffisant ou le nombre de salariés trop réduit, la qualification requise pourrait être obtenue par le biais d'une formation complémentaire (dans le domaine de l'environnement ou de la securite du travail). Un travailleur pourrait de la sorte être compétent pour ces deux domaines.

3.3. Si les propositions présentees ici étaient suivies d'effet, les directions d'entreprises devraient avoir la possibilite d'exploiter les connaissances écologiques requises dans le cadre de « cercles de qualite », de maniere a permettre le developpement de produits et de modes de production non préjudiciables à l'environnement. Cela facilitera l'introduction, par les directions d'entreprises, d'un systeme d'assurance de qualité applique a la protection de l'environnement.

Il n'est pas pour autant exclu de prévoir des conseillers en matiere d'environnement extérieurs à l'entreprise (« ecoconseils d'entreprise »).

3.4. Enfin, il importe que les travaux en matière d'environnement soient traités séparément, c'est-à-dire dans le cadre d'une structure interne distincte des Comités de sécurité et d'hygiène.

Les cercles de qualité cités au 3.3 seraient sans doute des lieux priviligiés. En effet, la sécurité intéresse directement les travailleurs de l'entreprise alors que l'environnement touche aussi bien l'entreprise et ses travailleurs que tout ce qui est extérieur à l'entreprise, comme par exemple ses sous-traitants éventuels, ses fournisseurs et ses clients et bien entendu le consommateur final.

3.5. S'agissant des petites et moyennes entreprises (PME), il y a lieu de tenir compte, lors de la mise en oeuvre des propositions ci-dessus, des risques eventuels de distorsions de concurrence. La cohésion économique et sociale devrait elle aussi faire l'objet d'une attention particulière, notamment dans une optique transfrontalière.

Fait a Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur les propositions de la Commission concernant la fixation des prix des produits agricoles et certaines mesures connexes (1991/1992)

(91/C 159/16)

Le 14 mars 1991, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communaute économique européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux en la matière, a emis son avis le 11 avril 1991 (rapporteur: M. Schnieders).

Au cours de sa 286e session plénière (séance du 25 avril 1991), le Comité économique et social a adopte a une large majorité, 2 voix contre et 8 abstentions, l'avis suivant.

1. Observations préliminaires

1.1 Le Comite prend acte de la situation difficile que connaissent les marchés agricoles, qui doit être attribuee a l'accroissement constant de la production, a la stagnation ou au recul de la consommation, a la reduction des debouches exterieurs et a l'augmentation des importations de produits de substitution des céréales et de veaux d'embouche.

1.2. La crise qui affecte ces marchés se manifeste par la baisse des prix à la production, la baisse ou la stagnation des revenus des agriculteurs, les excédents croissants des volumes de stockage, et l'accroissement des dépenses consacrées aux restitutions à l'exportation et aux interventions.

1.3. Le résultat en est que les lignes directrices budgé-

taires arrêtées par le Conseil en 1988 seront atteintes ou dépassées en 1991/1992.

1.4. Les facteurs proprement agricoles qui sont à l'origine des difficultés croissantes rencontrées pour écouler les produits, ont été aggravés par des développements non agricoles: la chute du dollar, la baisse des ventes liée à la crise du Golfe et la perte de débouchés provoquée par les difficultés économiques croissantes de Europe de l'Est ainsi que par l'adhésion à part entière et sans phase de transition des cinq nouveaux Länder allemands, dont l'agriculture était orientée vers des objectifs de production et de vente tout à fait différents de ceux de la Communauté européenne.

1.5. À cela, il convient d'ajouter que dans le cadre de la définition de la ligne directrice budgétaire et de la décision de 1988 sur les stabilisateurs agricoles, différentes mesures d'accompagnement avaient été prévues, lesquelles n'ont pas été mises en application.

1.5.1. Si tout dépassement des quantités garanties a bien eu pour conséquence une baisse substantielle des prix des produits agricoles, en revanche les mesures d'accompagnement prévues par la décision du Conseil de février 1988, qui devaient empêcher que les quantités maximales garanties soient atteintes, n'ont été qu'insuffisamment appliquées. C'est le cas de la mise en oeuvre d'un gel des terres efficace au niveau communautaire, de l'introduction d'une aide à l'utilisation de céréales dans l'alimentation animale, de la limitation à un niveau satisfaisant des importations de substituts de céréales ainsi que des mesures accrues d'incitation à l'introduction de matières premières renouvelables.

1.6. Le Comité reconnaît que compte tenu de la situation budgétaire actuelle, la Commission est dans l'obligation de proposer des mesures visant à garantir les financements nécessaires.

1.7. Dans sa communication du 1er février 1991 [1], la Commission a déjà fait part de cette nécessité en ce qui concerne l'évolution de la Politique agricole commune (PAC):

> « La comparaison entre d'une part un budget qui croît si rapidement et, d'autre part, un revenu agricole qui augmente si peu ainsi qu'une population active agricole en déclin indique clairement que les mécanismes de la PAC, tels qu'il fonctionnent actuellement, ne sont plus en mesure d'atteindre certains objectifs assignés à la politique agricole par l'article 39 du Traité de Rome [2]. »

1.8. Dans cette communication, la Commission constate que cette évolution a pour conséquence une crise de confiance qui frappe les agriculteurs, les consommateurs, et les partenaires commerciaux de la Communauté sur le marché mondial à l'égard de la politique agricole commune. Cette crise est si profonde qu'elle nécessite une refonte globale de la politique agricole commune.

1.8.1. Les objectifs poursuivis par la Commission dans ce contexte sont les suivants:

— maintenir dans les zones rurales un nombre d'agriculteurs aussi élevé que possible,

— assurer une meilleure protection de la nature et de l'environnement,

— développer et lancer, parallèlement au marché des denrées alimentaires, les produits destinés à des fins non alimentaires,

— promouvoir globalement le développement économique régional et

— maîtriser la production agricole à l'aide de baisses des prix, d'un contrôle des volumes de production et de mesures d'extensification, de manière à rétablir l'équilibre du marché tout en tenant compte des particularités régionales, des exigences de la protection de l'environnement ainsi que des perspectives ouvertes par les matières premières renouvelables.

1.8.2. Le Comité examinera prochainement les propositions relatives à la réforme de la PAC.

1.9. La Commission estime néanmoins qu'elle ne peut pas attendre la conclusion des discussions sur son document de réflexion concernant la réorientation de la politique agricole commune, ce qu'elle justifie comme suit:

> « Compte tenu du fait qu'une réforme approfondie d'un certain nombre d'organisations communes de marché est nécessaire et que des propositions spécifiques seront faites cette année dans ce sens, la Commission aurait préféré à ce stade proposer simplement une reconduction des prix institutionnels actuels pour une année en attendant l'adoption et la mise en vigueur des mesures de réforme. Cependant, la détérioration considérable de la situation budgétaire 1991 et les perspectives d'aggravation pour 1992 obligent la Commission, dans le respect de la discipline budgétaire, à compléter ses propositions de reconduction des prix pour la campagne de commercialisation 1991/1992 par certaines propositions particulières visant à contenir les dépenses agricoles en 1991 dans les limites de la ligne directrice agricole et à réaliser un maximum d'économies en 1992 [3]. »

1.10. Le Comité attire également l'attention sur le fait que le Conseil avait chargé la Commission, en liaison avec les négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) [4], de lui présenter rapidement des propositions concrètes bénéficiant d'une solidarité financière appropriée et permettant d'assurer un avenir viable aux agriculteurs de la Communauté, en cohérence avec les engagements qui seront pris dans le cadre du GATT. Cette approche pourrait reposer sur les éléments suivants:

— garantir la compétitivité de l'agriculture européenne,

[1] Doc. COM(91) 100 fin.
[2] Doc. COM(91) 100 fin., chapitre I, par. 1, 3e alinéa.
[3] Doc. COM(91) + 72 fin., vol. I, p. 14, point 27.
[4] Doc. SN/286/1/90.

— réorienter les soutiens accordés aux agriculteurs de façon équitable en partant de la diversité des structures des exploitations et de la production et assurer ainsi la maîtrise de la production en garantissant des niveaux appropriés de soutien au revenu,

— renforcer l'aide structurelle, y compris les aides au revenu n'ayant pas d'incidence sur la production, en concentrant celle-ci sur les catégories de producteurs ou les régions qui auront le plus de difficultés à s'adapter à la nouvelle situation et accorder davantage d'importance aux mesures destinées à protéger l'environnement et la qualité des produits.

2. Observations

2.1. Le Comité prend acte de l'analyse de la Commission quant à la conjoncture agricole actuelle, ainsi que de l'état des dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA) présenté par cette dernière.

2.2. Le Comité n'a pas été en mesure, compte tenu du peu de temps disponible, d'examiner de manière approfondie certains aspects des propositions de prix.

2.3. À la lumière des observations ci-après, il propose cependant de modifier comme suit le document de la Commission:

2.4. Certaines des baisses des prix et des mesures d'accompagnement proposées par la Commission entraîneront une baisse substantielle des revenus des agriculteurs. Le Comité estime, au vu de la situation des agriculteurs et sous réserve des observations formulées aux paragraphes 2.4.1 et 1.6, qu'aucune baisse des prix ne devrait être appliquée avant la conclusion du débat sur la réforme de la PAC. La Commission le fait elle-même observer:

> «Le pouvoir d'achat par actif agricole s'est très peu amélioré pendant la période 1975-1989. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que, pendant la même période, la population active agricole de la CEE a diminué de 35 % ([1]).»

2.4.1. Le cadre budgétaire octroyé à la Commission devrait être totalement utilisé.

2.4.1.1. Le Comité souligne que des économies substantielles ont pu être réalisées dans le cadre des exercices budgétaires 1989 et 1990 grâce à l'introduction des stabilisateurs.

2.4.1.2. Le dépassement du budget FEOGA résulte dans une large mesure de circonstances exceptionnelles, d'origine agricole et extra-agricole.

2.4.1.3. Le Comité est d'avis que les crédits supplémentaires qui, conformément aux déclarations et aux décisions du Parlement et du Conseil, devraient être dégagés suite à l'unification allemande, devraient être pleinement utilisés. Le dépassement de 480 millions d'ECU des lignes directrices agricoles estimé par la Commission serait ainsi aisément compensé. Le Comité juge inacceptable de faire supporter aux seuls agriculteurs les charges résultant de développements politiques.

2.5. La Commission devrait également éviter des mesures susceptibles d'affaiblir sa position dans la perspective des négociations du GATT. Dès lors, le Comité recommande de se limiter à quelques mesures d'urgence assurant un décongestionnement du marché mais n'entraînant pas de nouvelle baisse des revenus agricoles.

2.6. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, le Comité propose de maintenir les prix de l'exercice 1990/1991 et de prévoir seulement quelques mesures concernant les excédents structurels dans les secteurs des céréales, de la viande bovine et des produits laitiers, ainsi que certaines modifications des propositions concernant les produits méditerranéens.

2.6.1. Compte tenu des difficultés d'écoulement et de la baisse de la consommation qui touchent certains produits agricoles (tels que la viande et le lait), le Comité préconise l'adoption de mesures spécifiques visant à développer les débouchés de ces produits.

2.6.2. Des mesures d'accompagnement permettront également de réduire les dépenses budgétaires.

3. Observations par produit

3.1. *Céréales*

3.1.1. Le Comité soutient les propositions de la Commission concernant le gel de terres. Elles représentent une première possibilité:

— de prévenir une nouvelle augmentation des besoins financiers,

— d'empêcher une baisse supplémentaire des revenus des agriculteurs et,

— de parvenir lors des négociations du GATT à un compromis équitable en ce qui concerne l'élimination des perturbations affectant les marchés internationaux.

3.1.2. Il ne s'agit que d'une mesure annuelle. Le Comité demande à la Commission de faire en sorte que son application n'ait pas de retombées négatives dans les régions particulièrement défavorisées.

3.1.3. Le Comité souligne néanmoins que le gel de terres est une mesure de marché qui devrait être plus largement financée par la Communauté que ce n'était le cas jusqu'à présent. Il invite la Commission à veiller par des mesures appropriées à ce que toutes les régions prennent une part adéquate aux mesures de gel des terres.

([1]) Doc. COM(91) 100 fin., p. 2.

3.1.4. S'agissant de la mise en œuvre administrative de ces mesures, le Comité invite la Commission à soumettre des propositions réalisables dans la pratique, qui évitent d'opérer un transfert financier inutile entre le vendeur et l'acheteur.

3.2. *Blé dur*

3.2.1. Le Comité accepte la baisse de 7 % du prix du blé dur, à la condition toutefois que cette réduction soit entièrement compensée, dans les zones méditérranéennes traditionnellement productrices de blé dur, par une augmentation correspondante de l'aide à la production.

3.3. *Riz*

3.3.1. Le Comité se déclare opposé à la baisse des prix d'intervention et favorable au maintien, pour la campagne 1991/1992, de l'aide à la production du riz indica au même niveau que pour la campagne 1990/1991.

3.4. *Oléagineux, soja, protéagineux, lin et lin à graine*

3.4.1. Le Comité propose de ne pas appliquer la baisse de 3 % des prix indicatifs et des prix d'intervention ainsi que des prix d'orientation et des prix minima, de ne pas suspendre la prime octroyée au colza « 00 » et d'attendre les résultats du gel des terres proposé, lequel influera vraisemblablement sur la production d'oléagineux en raison de la réduction des surfaces cultivées.

3.4.2. En ce qui concerne le colza, les prix à la production ont baissé au total de 21 % entre 1986 et 1990 en raison de l'application du régime des stabilisateurs. Les recettes tirées des cultures protidiques, du lin et du lin à graine diminuent déjà depuis des années. Le déficit d'approvisionnement concernant ces plantes, très précieuses du point de vue de la protection de l'environnement, justifie également de renoncer aux mesures proposées.

3.4.3. De plus, l'organisation du marché des graines oléagineuses est étroitement dépendante des résultats des négociations du GATT.

3.4.4. La suppression de la prime accordée au colza « 00 » intervient trop tôt. Les variétés de colza 00 actuellement disponibles ne sont pas encore aussi fiables que les variétés cultivées jusque là.

3.4.5. Le report de la date d'estimation officielle de la récolte de colza, de tournesol et de soja retardera le règlement des comptes entre les producteurs et les premiers acheteurs. Aussi est-il proposé de ne pas appliquer cette modification.

3.5. *Huile d'olive*

3.5.1. La quantité maximale garantie (QMG) n'est pas modifiée et elle est même fixée pour les trois prochaines campagnes de commercialisation. Le Comité demande depuis longtemps déjà que cette QMG soit augmentée et que les petites exploitations soient protégées contre les effets des stabilisateurs dans ce secteur.

3.5.2. En ce qui concerne l'aide à la production, le plafond de 500 kg est maintenu pour les petits producteurs. Ce seuil doit être relevé.

3.6. *Betteraves à sucre*

3.6.1. La baisse de 5 % du prix d'intervention du sucre blanc et du prix minimal de la betterave ne devrait pas être appliquée, d'autant que les charges dues à l'écoulement des excédents de production ne grèvent pas le budget communautaire. La production est régie par le système des quotas, lequel a permis de développer dans la Communauté une production betteravière et sucrière performante. Étant donné les difficultés rencontrées par les exploitations pratiquant la culture de plein champ, il conviendrait de ne pas rogner sur les actuelles possibilités de revenus des agriculteurs.

3.7. *Tabacs*

3.7.1. Le Comité réitère la proposition qu'il avait formulée le 27 janvier 1988 [1], visant à contribuer à la suppression graduelle des déséquilibres affectant le marché du tabac par la mise en oeuvre de mesures socio-structurelles dans les régions les moins développées. Il demande en outre la mise en oeuvre d'une politique cohérente en ce qui concerne le tabac et les produits du tabac.

3.7.2. Le Comité attire également l'attention sur la modification prochaine des mécanismes actuels de l'organisation commune de marché. Les mécanismes de base qui seront proposés devront pouvoir s'appliquer dès la récolte 1992.

3.8. *Fruits et légumes*

3.8.1. Le Comité demande que soit mise en œuvre dans tous les États membres une politique de qualité orientée vers le marché.

3.8.2. Il conviendrait de ne pas appliquer la nouvelle baisse à 3 % de la production moyenne des 5 dernières années des seuils d'intervention prévus pour les pommes.

3.9. *Fruits à coque*

3.9.1. Compte tenu de la situation préoccupante du secteur des fruits secs dans la Communauté et des attentes suscitées par l'adoption du règlement (CEE) n° 789/89, il estillogique de vouloir modifier de nouveau ce règlement pour des raisons budgétaires et ce à un

[1] JO n° C 112 du 7. 5. 1990.

peu plus d'un an de son adoption, d'autant que la production communautaire de noisettes et d'amandes est fortement déficitaire.

3.9.1.1. Il convient à cet égard de tenir compte du fait que ces aides ne servent pas à la production mais à l'amélioration de la qualité et à la commercialisation, qu'elles sont qualifiées de fondamentales dans la communication sur «L'évolution et l'avenir de la PAC», qu'elles ne nuisent pas à l'équilibre du marché et sont conformes aux dispositions du GATT.

3.10. *Coton*

3.10.1. La quantité maximale garantie est maintenue à son niveau antérieur. Il serait nécessaire de la relever car elle a été fixée à une époque caractérisée par des conditions conjoncturelles très particulières qui n'existent plus aujourd'hui. Il s'agit en outre d'un produit peu répandu dans la Communauté.

3.11. *Viande bovine*

3.11.1. Le maintien prévu des prix de l'organisation de marché à leur niveau actuel suggère une stabilité des prix qui n'est qu'apparente. Les conditions d'intervention découlant des prix de l'organisation de marché doivent être modifiées de telle sorte qu'elles entraîneront vraisemblablement de nouvelles baisses des prix.

3.11.1.1. La suppression prévue du «filet de sécurité», ainsi que la baisse sensible des seuils de déclenchement des achats à l'intervention privent de tout poids l'intervention, de sorte qu'elle perd son efficacité en tant qu'instrument de soutien du marché. Le Comité est opposé aux mesures proposées. Une limitation éventuelle des mesures d'intervention devrait consister à maintenir les achats à l'intervention et ce toujours dans les limites de certains plafonds, mais à les limiter à certaines périodes de l'année. Les seuils de déclenchement de l'intervention devraient être maintenus à leur niveau actuel. Selon le Comité, la Commission devrait réexaminer ses procédures en relation avec les coûts de stockage, la dépréciation des stocks et l'écoulement des stocks afin de déterminer si les économies nécessaires peuvent être supportées en partie par les intérêts extérieurs à l'exploitation.

3.11.1.2. Si l'intervention devait être limitée, il conviendrait en contre-partie d'étendre le système de primes actuel, c'est-à-dire l'octroi de primes aux bovins. L'introduction d'instruments visant à rétablir l'équilibre du marché s'impose de toute urgence dans le secteur de la viande bovine. On pourrait à cet égard envisager de lier les primes au taux de chargement d'animaux à l'hectare de surface fourragère selon la base réaliste de 2,5 unités de gros bovin (UGB) par hectare de surface principalement fourragère. Des restrictions excessives sur le plan de la politique de l'environnement et de l'économie d'entreprise toucheraient plus particulièrement les petits producteurs.

3.11.1.3. Dans l'intérêt de l'équilibre du marché, les importations de veaux d'embouche dans la Communauté devraient être limitées aussi longtemps que des excédents persisteront sur le marché de la viande bovine. Dans le cadre du programme d'extensification des Communautés européennes, il y aurait également lieu de promouvoir le gel partiel limité dans le temps des capacités d'engraissement des bovins.

3.12. *Lait*

3.12.1. Une modification des quantités garanties intervenant pendant la campagne de commercialisation en cours soulèvera des problèmes importants au niveau régional, qu'il sera difficile de résoudre de manière satisfaisante (par exemple fortes fluctuations de la production de lait selon les mois). Le Comité prend acte de l'affirmation de la Commission selon laquelle, eu égard à la situation juridique, un ajustement des quantités garanties n'est plus possible après le 1er avril. Étant donné qu'une baisse des quantités garanties serait favorable à la stabilisation des marchés, la Communauté devrait proposer sans délai un programme volontaire de rachat des excédents structurels laitiers.

3.12.1.1. Les discussions relatives à un tel ajustement doivent s'engager dans le cadre de la réforme de la PAC.

3.12.1.2. Le Comité invite la Commission à ne pas accroître encore les difficultés d'écoulement sur le marché intérieur par une politique restrictive d'aménagement des prix et des aides.

3.13. *Propositions agrimonétaires*

3.13.1. Étant donné que les taux verts seront progressivement supprimés d'ici à la fin de 1992 et que (à l'exclusion de la drachme) les écarts subsistants sont faibles, ceux-ci devraient être réduits actuellement de moitié au moins et non d'un tiers ainsi que le propose la Commission.

Fait à Bruxelles, le 25 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

ANNEXE

(Article 43, alinéa 4, du Règlement intérieur)

L'amendement suivant a été rejeté au cours des débats:

Page 3, paragraphe 1.8.2

Faire précéder le texte du paragraphe 1.8.2 de la phrase suivante:

« Le Comité est favorable à ces objectifs et examinera les mesures à prendre afin de les réaliser. »

Résultat du vote

Voix pour: 25, voix contre: 45, abstentions: 10.

Avis sur la modification à la proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes [1]

(91/C 159/17)

Le Conseil a décidé le 28 janvier 1991, de consulter conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la modification à la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 10 avril 1991 (rapporteur: M. Tukker).

Le Comité économique et social, au cours de sa 286e session plénière (séance du 25 avril 1991) a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Il existe déjà un certain nombre de directives du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ceintures de sécurité et aux points d'ancrage pour certaines catégories de véhicules à moteur. Les dispositions des directives 81/575/CEE et 82/318/CEE devaient entrer en vigueur au plus tard le 30 septembre 1982 et celles de la directive COM(88) 544 au plus tard le 1er janvier 1993.

1.2. Les directives mentionnées ci-dessus font obligation d'utiliser les ceintures de sécurité tant à l'avant qu'à l'arrière des véhicules des catégories suivantes:

— M 1: Véhicules affectés au transport de personnes, comportant outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum.

— M 2: Véhicules affectés au transport de personnes, comportant outre le siège du conducteur, plus de huit places assises et ayant un poids maximal qui n'excède pas 3,5 tonnes.

— N 1: Véhicules affectés au transport de marchandises ayant un poids maximal qui n'excède pas 3,5 tonnes.

1.3. Ces directives visent en général exclusivement les personnes âgées de douze ans et plus. En ce qui concerne les enfants de moins de douze ans, les directives disposent simplement qu'ils ne peuvent prendre place à l'avant du véhicule et qu'ils doivent être placés à l'arrière.

2. Observations particulières

2.1. La proposition à l'examen visant à modifier la directive COM(88) 544 final définit clairement les places que doivent occuper les passagers âgés de moins de 12 ans (c'est-à-dire 11 ans et moins), ainsi que les conditions dans lesquelles ils peuvent être transportés

[1] JO n° C 308 du 8. 12. 1990, p. 11.

dans les véhicules cités, et prescrit l'utilisation de systèmes de retenue pour cette catégorie d'âge. Ces systèmes de retenue peuvent être des systèmes distincts ou des systèmes utilisant les ceintures de sécurité prévues pour les adultes.

2.2. Dans son avis du 2 mai 1989 relatif à la directive COM(88) 544 final, le Comité économique et social des Communautés européennes déclare (art. 7, paragraphe 2.3):

> «Le Comité estime qu'il existe déjà sur le marché suffisamment de systèmes spécialement conçus pour «attacher» les enfants de moins de 12 ans, pour justifier dans un proche avenir une directive concernant plus particulièrement cette catégorie de passagers.»

2.3. Le Comité se félicite de voir aujourd'hui la Commission formuler une telle proposition de directive et souscrit dans les grandes lignes au contenu de la proposition à l'examen. Le Comité souhaite toutefois attirer l'attention du Conseil sur les faits suivants:

a) Le Comité déplore que la directive COM(88) 554 n'ait pas encore été adoptée du fait du blocage de certains États membres. Il souhaite que les États membres en question reviennent sur leur opposition afin que l'ensemble de la directive COM(88) 554, y compris les modifications relatives à la sécurité des enfants, puisse être mis en oeuvre rapidement.

b) Le Comité attire l'attention sur le fait que la ceinture ordinaire à trois points d'ancrage pour adultes peut comporter des risques pour les enfants de 4 à 12 ans si aucune disposition complémentaire n'est prise afin d'éviter les lésions au cou et à la nuque. L'utilisation d'un harnais (automatique) sans systèmes complémentaires offre, pour cette tranche d'âge, une meilleure protection que la ceinture à trois points d'ancrage pour adultes sans systèmes complémentaires.

   Ce n'est qu'à partir d'une taille de 1,40 m, qui correspond à un âge de 10 à 12 ans, que la ceinture à trois points d'ancrage pour adultes peut être utilisée sans inconvénient. Avec ce type de ceinture, les enfants plus petits doivent être assis sur des coussins spéciaux.

   Les enfants âgés d'un peu plus de 4 ans peuvent être protégés efficacement avec une ceinture à quatre points d'ancrage, afin d'empêcher qu'ils ne glissent sous la harnais («submarine effect»). Faute de mieux, le harnais constitue une bonne solution de rechange. C'est sans aucun doute le cas pour les enfants d'environ 6 ans et plus.

c) Le texte qui figure à l'alinéa d) a pour effet qu'en ce qui concerne le siège arrière, tous les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans sont efficacement protégés, pour autant que les systèmes de protection nécessaires soient disponibles. Cela est également valable pour les enfants plus âgés, pour autant qu'ils soient retenus efficacement par un dispositif complémentaire aux ceintures prévues pour les adultes. À défaut de dispositif complémentaire, l'obligation est caduque. On empêchera ainsi qu'une obligation s'applique à une ceinture à trois points d'ancrage pouvant causer des lésions indésirables. Dans ce cas, le harnais serait préférable.

d) Le Comité propose de modifier comme suit le texte de l'article 2.3: «Les États membres veillent à ce qu'au 1er juin 1991 au plus tard, tous les enfants âgés de moins de 4 ans occupant, dans le sens de la marche, les sièges arrière des véhicules de catégorie M1 en circulation, quelle que soit la date de la première immatriculation, portent un système de retenue lorsqu'il existe. Ce système, dès lors qu'il est agréé par l'autorité compétente d'un État membre, peut également être utilisé dans les autres États membres qui reconnaissent cet agrément. Les enfants âgés de plus de 4 ans doivent utiliser soit la ceinture de sécurité approuvée existante, soit le système de protection plus approprié visé au paragraphe 2 de l'article 2, pour autant qu'il ait été complété par l'équipement prévu en cas d'utilisation par un enfant, compte tenu de l'âge et du poids de ce dernier.»

Fait à Bruxelles, le 25 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la fabrication et à la mise sur le marché de substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes [1]

(91/C 159/18)

Le 17 janvier 1991, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 2 avril 1991 (rapporteur: M. Proumens).

Lors de sa 286e session plénière, les 24 et 25 avril 1991 (séance du 25 avril 1991), le Comité économique et social a adopté à la majorité et 1 abstention l'avis suivant.

Le Comité approuve avec des grandes réserves les dispositions reprises dans la présente proposition de directive.

Il considère que si ces mesures peuvent permettre une certaine surveillance pour des trafics illicites, les dispositions reprises à la présente proposition de directive ne sont pas suffisantes en elles-mêmes pour mettre fin au trafic de la drogue.

Le Comité considère que ces dispositions doivent s'insérer dans un cadre plus complet pour éviter que le présent texte ne soit qu'une manière de se donner bonne conscience, compte tenu notamment de certaines remarques reprises ci-après.

À cet égard, il faut noter que de nouvelles négociations internationales ont lieu pour le moment aux USA. Avec la participation notamment de la Communauté européenne, la liste des substances sera amplifiée.

Ces modifications sont importantes, d'une part, pour la lutte contre la drogue et, d'autre part, elles permettent un meilleur équilibre au niveau international au sein des producteurs de produits chimiques.

1. Généralités

1.1. La proposition de directive vise certains produits chimiques qualifiés de « précurseurs » qui, en tant que produits chimiques proprement dits, ne sont pas illicites mais qui sont détournés de leur utilisation normale pour des fabrications illicites de drogues.

1.2. Elle fait suite à une demande exprimée dans la « Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes » de 1988.

1.3. Elle est également complémentaire d'un règlement du Conseil [2] relatif à la surveillance du commerce extérieur en matière de « précurseurs ».

1.4. Les substances en cause se subdivisent en deux catégories:

— les substances d'un usage limité à des fins licites (tableau 1 de l'annexe),

— les substances d'importance essentielle pour l'usage commercial légitime (tableau 2 de l'annexe).

1.5. Les mesures de surveillance des précurseurs ont été reconnues par le Comité européen de Lutte Anti-Drogues (CELAD).

1.6. La directive propose la tenue de registres permettant de surveiller les transactions pour les substances reprises à l'Annexe, avec mention des ventes aux entreprises possédant une autorisation d'exploitation en matière pharmaceutique (Tableau I) et pour les substances reprises au Tableau II, avec les mêmes indications pour autant que les transactions dépassent les quotités reprises au Tableau III.

2. Remarques

2.1. Dans la diffusion des substances classifiées, il est prévu que des préparations contenant les substances classifiées reprises à l'Annexe soient également visées.

Cette disposition doit poser problème dans son application car dans le transit commercial normal, de tels mélanges, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'industrie pharmaceutique, peuvent échapper à l'attention des opérateurs tels que définis à l'article premier, paragraphe 2, littera c).

2.2. Dans la même définition de substances classifiées, il est fait état du fait que celles-ci ne sont pas utilisables ou récupérables par des moyens simples.

Le Comité se demande dans quelle mesure la Commission a bien examiné le problème des préparations et de l'élimination potentielle des autres substances rentrant dans ces préparations pour retrouver les substances visées par la présente proposition de directive.

[1] JO n° C 21 du 29. 1. 1991, p. 17.
[2] JO n° L 357 du 20. 12. 1990.

Par ailleurs, la Commission n'explique pas ce qu'elle entend par les moyens simples.

2.3. Le Comité se demande dans quelle mesure les quantités reprises au Tableau III de l'Annexe sont raisonnables, en particulier pour l'acétone, l'éther éthylique et l'anhydride acétique.

En effet, il s'agit de substances d'utilisation courante souvent employées en grandes quantités et la notion du litre est peut-être fort théorique.

La Commission prévoit d'ailleurs de modifier le tableau III de l'Annexe en fonction des éléments fournis par l'industrie chimique européenne.

2.4. Dans cette optique, la Commission n'envisage pas d'imposer les tenues de registres à des détaillants tels que les pharmaciens, les droguistes et les parfumeurs mais que ceux-ci seront contrôlés par le biais de leurs grossistes ou de leurs fournisseurs producteurs.

2.5. En ce qui concerne la notification, le Comité approuve totalement les dispositions qui sont reprises à l'article 5 visant à protéger les personnes qui feront part de leurs soupçons ou qui auraient connaissance d'un véritable trafic.

Toutefois, le Comité considère que la notion d'information à partir de « leur activité professionnelle » devrait se pondérer par le terme « notamment ».

En effet, certaines personnes extérieures aux entreprises pourraient être informées d'un trafic quelconque et leur protection devrait cependant être assurée de la même manière que celle des professionnels.

Il va de soi que les dénonciations abusives et/ou calomnieuses doivent être poursuivies par les autorités compétentes des États membres.

2.6. À l'article 6, paragraphe 2, le Comité se demande dans quelle mesure et à partir de quel critères les autorités compétentes des États membres pourraient interdire la mise sur le marché ou la fabrication de substances classifiées, en particulier dans le cas où ces substances existent au sein d'une préparation.

2.7. À l'article 8, la Commission a prévu que les États membres doivent établir les sanctions à appliquer mais celles-ci ne visent que les infractions aux dispositions de la présente directive, c'est-à-dire la tenue des registres.

Il faudrait que la Commission insiste auprès des États membres pour qu'une gradation dans les sanctions soit prévue pour faire la part entre un oubli ou une négligence d'inscription, la non-tenue d'un registre, l'inscription trompeuse de quantités et la dissimulation volontaire d'informations importantes. La Commission s'y emploie d'ores et déjà.

2.8. Le Comité insiste particulièrement pour que les opérateurs signalent immédiatement aux autorités des États membres et/ou à la Commission les infractions ou même les soupçons qu'ils pourraient avoir sans attendre qu'une compilation des informations provenant des registres permettent de déceler un trafic éventuel.

2.9. Le Comité s'inquiète des dispositions du 1er paragraphe de l'article 9, 2e tiret relatives aux autres substances ne figurant pas à l'Annexe qui pourraient être destinées à une fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.

2.10. Pour certains « opérateurs », qui sont agents commerciaux et ne connaissent pas les substances visées dans la directive, il est difficile de faire le rapprochement entre les substances non définies et un trafic illicite.

3. Remarques particulières

3.1. Le Comité s'est demandé dans quelle mesure cette directive n'aurait pas dû être plutôt un règlement vu l'importance du sujet.

À cet égard, la Commission a préféré se servir d'un système d'une directive compte tenu, d'une part, des dispositions existant déjà dans certains États membres et, d'autre part, de la demande de mise en vigueur extrêmement rapide de cette directive telle que mentionnée à l'article 10, c'est-à-dire le 1er juillet 1991.

3.2. Il est certain que les formalités administratives de tenue de registres représentent un certain coût pour les entreprises mais celui-ci est marginal par rapport au prix de vente des substances visées, c'est-à-dire sans compétence réelle pour les consommateurs des produits finis licites dans lesquels ces substances interviennent.

3.3. Une annexe est jointe reprenant les usages licites et les usages illicites des 6 substances reprises au tableau I et des 6 substances reprises au tableau II.

Fait à Bruxelles, le 25 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Utilisations des substances figurant aux tableaux I et II

TABLEAU I

Substance	Usage licite	Usage illicite
Ephédrine	préparations décongestives pour le nez	préparation de méthamphétamine
Ergotmetrine (Ergonovine)	traitement des hémorragies post-partum	fabrication de LSD
Ergotamine	préparations pour le traitement de la migraine	fabrication de LSD
Acide Lysergique	fabrication de LSD	fabrication de LSD
Phenyl 1-Propanone 2 (P2P, BMK)	parfois utilisé dans la fabrication de raticides et de parfums	fabrication d'amphétamine
Pseudo-éphédrine	dans les décongestifs pour le nez et les préparations pour la toux	fabrication de méthamphétamine

TABLEAU II

Anhydride acétique	solvant utilisé dans la fabrication d'adjuvants d'apprêtage pour textile, à partir d'aspirine, et pour le polissage des métaux	fabrication d'héroïne à partir de morphine
Acétone	solvant utilisé dans la fabrication de plastiques, peintures et vernis	fabrication d'héroïne et de cocaïne
Acide anthranilique	intermédiaire chimique nécessaire à la fabrication de colorants, de produits pharmaceutiques et de parfums	fabrication de méthaqualone
Ether éthylique	solvant pour la fabrication de munitions, de plastiques ou agent d'extraction pour les graisses, cires, huiles, parfums, résines et colorants	fabrication d'héroïne et de cocaïne
Acide Phénylacétique	fabrication de pénicillines et de substances aromatiques	fabrication d'amphétamine et de Phényl 1 Propanone 2 (P2P, BMK)
Pipéridine	solvant et agent intermédiaire de vulcanisation pour le caoutchouc et de prise pour les résines époxy, catalysateur de polynérisation par condensation fabrication de phencyclidine (PCP)	

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/3/CEE relative aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers [1]

(91/C 159/19)

Le 23 novembre 1990, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 75 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 15 mars 1991 (rapporteur: M. Bagliano).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 25 avril 1991), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à une très grande majorité et deux abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive à l'examen complète par des prescriptions techniques détaillées la notion de « suspension mécanique reconnue équivalente à une suspension pneumatique« ; cette notion avait été introduite, sans faire l'objet d'une définition technique, dans la directive 89/338/CEE, en tant que condition permettant d'atteindre un poids total en charge bien défini, limité à certains véhicules simples et articulés, et plus précisément:

— véhicules à trois essieux, 25 ou 26 tonnes: en cas de suspension pneumatique ou reconnue équivalente,

— véhicules à quatre essieux, 32 tonnes: en cas de suspension pneumatique ou reconnue équivalente,

— véhicules articulés à quatre essieux (2+2), 36 ou 38 tonnes: en cas de suspension pneumatique ou reconnue équivalente,

— essieux tandem, 18 ou 19 tonnes: en cas de suspension pneumatique ou reconnue équivalente.

1.2. En effet, la suspension pneumatique limite l'agressivité des pneus sur le revêtement routier; cependant, un effet positif analogue peut également être obtenu par des suspensions non pneumatiques, reconnues équivalentes à ces dernières.

1.3. En ce qui concerne la sécurité routière, l'utilisation d'une suspension pneumatique plutôt que mécanique ne semble pas comporter des effets positifs. Par conséquent, il convient de noter que la suspension pneumatique ne présente de l'intérêt qu'en termes d'agressivité sur le revêtement routier.

1.4. En outre, la directive 89/338/CEE fixait un poids maximal en charge de 11,5 tonnes sur l'axe moteur pour tous les véhicules, indépendamment du nombre d'essieux et du type de suspension. En revanche, la proposition de directive à l'examen étend l'obligation d'adopter une supension pneumatique ou reconnue équivalente même pour les essieux moteurs d'un poids maximal en charge supérieur à 10,5 tonnes.

2. Observations générales

2.1. Le Comité prend acte du fait que le motif ayant conduit la Commission à présenter la proposition de directive à l'examen est la nécessité de protéger au mieux le revêtement routier contre l'usure et le frottement excessifs. Par ailleurs, la proposition à l'examen s'insère dans un cadre de dispositions législatives visant la définition des caractéristiques du « camion européen », cadre dont les premiers jalons ont été posés en 1985, par la directive 85/3/CEE.

2.2. Par ailleurs, le Comité note que la proposition de directive à l'examen ne prévoit aucune augmentation de poids, directe ou indirecte, par rapport aux valeurs établies par les directives précédentes.

2.3. En ligne générale, le Comité ne saurait dès lors qu'approuver cette initiative, dans la mesure où cette dernière, outre les considérations exprimées ci-dessus, supprime les réserves figurant dans la directive 89/338/CEE, en formulant la définition technique des suspensions.

2.4. Cela étant, le Comité exprime cependant une certaine perplexité face au contenu de la proposition de directive, dans la mesure où:

a) elle étend indistinctement à l'ensemble des véhicules à moteur certaines conditions pour l'obtention du poids de 11,5 tonnes sur l'essieu moteur; or, cela n'est pas prévu par la directive 89/338/CEE;

b) elle présente des lacunes au niveau de la partie technique, alors que cette dernière aurait dû justement constituer l'aspect essentiel de cette proposition (*cf.* paragraphes 2.8, 2.9 et 2.10).

2.5. En ce qui concerne le paragraphe 2.4 a), le Comité rappelle qu'à l'heure actuelle, 9 États membres sur 12 disposent d'une législation nationale établissant une limite de 11,5 tonnes et plus par essieu moteur sans stipuler d'autres conditions et que tout récemment certains pays, tels que l'Allemagne, la Belgique, le

[1] JO n° C 292 du 22. 11. 1990, p. 12.

Luxembourg et les Pays-Bas, ont justement modifié leur législation nationale afin d'établir la limite de 11,5 tonnes de poids maximal par essieu moteur conformément à la directive 89/338/CEE et ce, sans fixer aucune condition quant au type de suspension utilisé.

2.6. Par ailleurs, il ne faudrait pas négliger davantage le fait que l'industrie automobile, sur la base des exigences stipulées par la directive susmentionnée et conformément aux législations nationales déjà modifiées en conséquence, a planifié d'ores et déjà la production de véhicules de 11,5 tonnes sur l'essieu moteur, aux dates prescrites par cette directive (1er janvier 1992 et 1er janvier 1993).

2.7. De ce fait, le Comité ne partage pas entièrement l'approche consistant à généraliser l'installation sur l'essieu moteur de suspensions pneumatiques ou reconnues équivalentes lorsque le poids sur cet essieu est supérieur à 10,5 tonnes; toutefois, il en comprend la finalité et par conséquent l'accepte, tout en invitant la Commission à revoir le calendrier de mise en application. Plus particulièrement, la date du 1er janvier 1993, prévue par la proposition de la Commission pour l'entrée en vigueur des modifications, est la même que celle déjà fixée par la directive 89/338/CEE; or, à la lumière de ce qui précède, le Comité estime nécessaire de reporter cette date (1er janvier 1995), compte tenu du fait qu'à l'issue de la publication de cette proposition, les délais seront insuffisants pour permettre à l'industrie automobile de s'adapter aux nouvelles prescriptions techniques.

2.8. Relativement au paragraphe 2.4 b), le Comité souhaite également rappeler un autre problème, n'ayant toujours pas été résolu lors de la présentation de la directive 89/338/CEE : il s'agit des essieux tandem mécaniquement interconnectés, à répartition symétrique ou quasi symétrique de la charge entre les deux essieux.

Cette solution constructive est en général — et à juste titre — considérée, y compris par des experts, comme moins agressive pour le revêtement routier: elle doit donc être reconnue automatiquement comme une suspension « favorable à l'infrastructure routière ».

La Commission devrait saisir l'occasion de la proposition de modification à l'examen, pour introduire cette précision fondamentale dans la directive 89/338/CEE; dès lors, il conviendrait de compléter les paragraphes 2.3.2, 2.3.3 et 3.5.3 de l'annexe I, en spécifiant que: « L'équivalence ne doit pas être démontrée pour les systèmes essieux tandem dont l'essieu le plus lourd n'excède pas 9,5 tonnes. »

2.9. Étant donné que les véhicules à quatre essieux n'entrent dans le champ d'application de la directive 89/338/CEE que sous certaines conditions particulières (essieu moteur équipé de doubles pneus ou de suspensions pneumatiques ou reconnues équivalentes) pour une charge de 32 tonnes (voir paragraphe 1.1), il est évident qu'il existe une inégalité de traitement entre ces derniers véhicules et les autres, qui sont couverts par la directive: en effet, pour les véhicules simples à trois essieux et les véhicules articulés à quatre essieux (2 + 2), on prévoit une alternative comprenant une tolérance d'une ou deux tonnes respectivement, si l'essieu moteur n'est pas équipé de pneus jumelés, ou de suspensions pneumatiques ou reconnues équivalentes.

La Commission devrait faire également bénéficier les véhicules à quatre essieux de cette possibilité de « tolérance ».

2.10. Enfin, s'agissant de l'annexe III de la proposition, les observations suivantes sont formulées:

L'intitulé actuel devrait être remplacé par:

« Conditions relatives à l'équivalence de la suspension pneumatique pour l'essieu moteur ou les essieux moteurs du véhicule. »

a) Il conviendrait d'ajouter la phrase suivante à la fin du 1er paragraphe:

« Cela s'applique également aux essieux tandem dont le poids brut est supérieur à 18 tonnes. »

b) La prescription relative à la pression maximale de contact pneu/chaussée (8 bars) n'est pas située à bon escient dans l'annexe III: en effet, elle ne concerne nullement les prescritions relatives à l'équivalence des suspensions mécaniques aux suspensions pneumatiques.

Par ailleurs, la prescription en question s'applique à toutes les roues (qu'elles soient ou non motrices; qu'elles disposent ou non d'une suspension pneumatique).

Le paragraphe 2 de l'annexe III devrait être modifié; il conviendrait soit de le supprimer de l'annexe, soit de préciser que: « La pression moyenne de contact des pneus ne doit pas dépasser 8 bars. » Cette modification permettrait un mesurage plus réaliste et pratique.

c) Les valeurs indiquées pour les paramètres (fréquence et amortissement) qui définissent une suspension mécanique en tant qu'équivalente à une suspension pneumatique ne prennent pas suffisamment en considération le fait que des essieux moteurs simples et des essieux moteurs interconnectés avec un autre essieu (essieux tandem) se comportent de manière différente: pour ces derniers, il faut évidemment établir d'autres valeurs, car celles proposées n'ont été étudiées qu'en fonction des essieux simples.

d) Dans la définition de la valeur du coefficient de l'amortissement optimal, il n'a pas été suffisamment tenu compte de la nécessité de préserver l'efficacité des mesures propres à améliorer le confort de la cabine, tout en évitant une usure excessive du revêtement; dès lors, le coefficient d'amortissement 20 % devrait être porté à 18 %.

e) Les procédures de vérification des valeurs définissant l'équivalence d'une suspension mécanique doivent être également adaptées aux différentes formes de l'essieu moteur.

Par ailleurs, dans le contexte actuel, il conviendrait d'ajouter au moins la précision suivante:

« d'autres procédures peuvent également être utilisées, dans la mesure où leur équivalence aura été démontrée par le constructeur à la satisfaction du service technique ».

Fait a Bruxelles, le 25 avril 1991.

Le Président

du Comité economique et social

François STAEDELIN

Avis sur les relations entre les États-Unis et le Japon et entre la Communauté européenne et le Japon

(91/C 159/20)

Le 27 mars 1990, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 20, paragraphe 4, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur les relations entre les Etats-Unis et le Japon et entre la Communauté européenne et le Japon.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 avril 1991 (rapporteur: M. Romoli).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 25 avril 1991), le Comité économique et social a adopte à l'unanimité, l'avis suivant.

Dans cet avis, le Comite économique et social des Communautés européennes examine l'évolution des relations économiques entre les Etats-Unis et le Japon et entre la Communauté européenne et le Japon.

Le rapport rappelle tout d'abord que des sentiments de mefiance, de frustration et de récrimination à l'égard du Japon se sont développés ces derniers temps aux Etats-Unis, parallèlement à l'accroissement du déficit commercial du pays, à la penetration des produits nippons et a l'acquisition d'industries et de propriétés immobilieres americaines par des entreprises japonaises (*cf.* par. 1.1).

La réaction a ete tout aussi amère au Japon, où l'on fait observer (par. 1.2) que la dégradation de la situation économique des Etats-Unis etait due essentiellement à la faible competitivité des exportations américaines, à un flechissement apparent de l'esprit d'entreprise et à la formation insuffisante de l'épargne du pays, auxquels sont venues s'ajouter les conséquences des déficits de la balance des paiements et du budget public et de longues périodes de surevaluation du dollar.

Afin d'éliminer les causes principales des tensions économiques accumulées, les gouvernements américain et japonais ont adopté en 1990 un accord dénommé « Structural Impediments Initiative » qui constitue une expérience sans précédent dans les relations entre les deux pays (*cf.* par. 1.3).

Dans le cadre de cette initiative, les deux parties se sont engagées à prendre des mesures dans le domaine économique et social afin d'améliorer le climat et le contexte dans lequel s'inscrivent les relations entre les deux pays. Dans l'hypothèse où la « SII » serait couronnee de succès, elle pourrait contribuer à améliorer également les relations avec les pays tiers.

S'agissant des relations entre la Communauté européenne et le Japon, le rapport examine la situation de déséquilibre qui est apparue dans les années '70 et '80 en raison de la forte expansion des exportations japonaises et de la fermeture du marché japonais assortie du faible engagement des operateurs européens sur ce marché (*cf.* par. 2.1).

La politique commerciale de la Communauté vis-à-vis du Japon s'est développée essentiellement en application des règles antidumping arrêtées par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) (*cf.* par. 2.2).

Pour les opérateurs japonais, l'échéance du marché unifié de fin 1992 continue de soulever des craintes face à d'éventuelles discriminations protectionnistes qui leur seraient préjudiciables *(cf.* par. 2.3).

Par ailleurs, ils perçoivent l'intérêt qu'offre un grand marché homogène de 320 millions de consommateurs ouvert à la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

L'augmentation des investissements directs des entreprises japonaises dans des installations de production en Europe constitue une riposte face à ces nouvelles perspectives *(cf.* par. 2.4) et dénote la volonté japonaise de participer activement au développement de l'économie européenne.

Dans le secteur automobile et d'autres industries sensibles, des problèmes particuliers sont apparus concernant le contenu des produits finis en composants et pièces détachées fournis par des entreprises européennes. *(cf.* par. 2.5.5).

En janvier 1990, des rencontres ont lieu entre le Premier ministre du Gouvernement japonais et les représentants de la Commission européenne, suivies de réunions au niveau technique. Les parties déclarent vouloir renforcer la coopération mutuelle et instaurer des relations fortes et permanentes *(cf.* par. 2.5).

La partie finale du rapport est consacrée à des considérations et des recommandations visant à améliorer les relations entre la Communauté européenne et le Japon.

Elle souligne la nécessité d'approfondir le degré de connaissance des réalités culturelles et sociales respectives *(cf.* par. 3.4).

Un changement se produit actuellement dans la structure économique et sociale du Japon: il convient de suivre attentivement les efforts déployés par les autorités japonaises en vue d'ouvrir davantage leur marché intérieur, d'accroître la demande interne et les investissements publics et d'améliorer la qualité de la vie des citoyens *(cf.* par. 2.2.5, 3.2 et 3.10).

Les chefs d'entreprises européens devraient accroître leur engagement de présence permanente sur le marché japonais *(cf.* par. 3.5 et 3.6). L'augmentation des investissements directs japonais en Europe devrait être considérée sous un angle favorable dans la mesure où elle entraîne dans de nombreux cas des transferts de savoir-faire technologique, de méthodes d'organisation et une croissance de l'emploi *(cf.* par. 3.8).

Enfin, le rapport note que les trois principaux pôles de la politique et de l'économie mondiales, États-Unis, Communauté européenne et Japon, devraient coopérer davantage pour résoudre les problèmes soulevés par l'économie internationale *(cf.* par. 3.11).

Le contexte mondial qui sous-tend le présent avis

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la moitié des années '80, les États-Unis et l'Union soviétique ont dominé la scène mondiale dans le cadre d'un bipolarisme pratiquement absolu.

Les États-Unis sont restés nettement prédominants dans les domaines politique, militaire, industriel, financier et scientifique. En contrepartie, l'Union soviétique exerçait son influence sur une très grande partie du monde moins développé par une hégémonie contraignante dans les domaines idéologique, militaire et économique.

En cinq ans, entre 1985 et 1990, tout a changé. L'Union soviétique a perdu rapidement de son pouvoir politique au niveau mondial et elle est aux prises avec une profonde crise économique et structurelle. Toutefois, son pouvoir militaire demeure considérable, et c'est là un facteur que l'on ne saurait négliger.

La scène mondiale est à présent dominée par trois pôles, élargis à leurs zones d'influence respectives: les États-Unis, le Japon et l'Europe communautaire.

Les États-Unis restent la seule super-puissance en mesure d'exercer un pouvoir militaire, politique et économique sur une échelle globale. Toutefois, leur prédominance est conditionnée et limitée par des difficultés internes au niveau économique et financier et par la nécessité de coordonner avec leurs alliés, dans le cadre des institutions politiques établies (Nations Unies), les interventions éventuelles au niveau mondial.

L'Europe communautaire, relancée grâce à la réalité du Marché unique et renforcée par la réunification de l'Allemagne, entrevoit des perspectives extraordinaires dans l'ouverture des pays de l'Europe centrale et, peut-être, de l'Union soviétique. Cependant, elle présente encore une grande faiblesse sur le plan politique.

La situation du Japon s'apparente à celle de la Communauté européenne, bien qu'il ait atteint une puissance globale, économique et financière, de dimensions mondiales.

Ces trois pôles de pouvoir économique, États-Unis, Europe et Japon, appartiennent au monde de l'économie de marché et les relations qui les lient sont déjà très étroites: 60 % des échanges commerciaux internationaux, 90 % des investissements mondiaux, un pourcentage très élevé des capacités mondiales de recherche et de développement, le contrôle quasi exclusif des nouvelles technologies, enfin, une prédominance absolue dans les domaines financier et monétaire.

Ces trois réalités sont cependant très dissemblables: elles présentent des structures économiques et sociales différentes et procèdent d'origines culturelles diverses.

Dans le domaine économique, toutefois, elles adhèrent toutes trois aux principes de la libre économie de marché.

Pour de multiples raisons, leurs relations ont connu des hauts et des bas, des phases où ont prévalu une collaboration fructueuse et une harmonie au niveau des objectifs, mais également des phases de tension et de durs conflits d'intérêts.

Quoi qu'il en soit, elles ont comme caractéristique commune une interdépendance croissante et une responsabilité évidente, dans le cadre des Nations Unies, au niveau de l'élaboration d'un projet d'ordre international, apte à faire face à l'instabilité et aux tensions qui se manifestent au niveau mondial et à créer un nouveau système de coopération entre les pays industrialisés et ceux appartenant au Tiers monde.

Le présent avis d'initiative se propose de décrire l'état des rapports économiques concernant les États-Unis et le Japon d'une part, et la Communauté et le Japon de l'autre, et d'indiquer certaines perspectives en vue d'une collaboration future plus efficace entre eux.

1. Les relations entre les États-Unis et le Japon: tensions entre partenaires

1.1. *Les inquiétudes des États-Unis*

1.1.1. Au cours des dernières années de très inquiétants sentiments de frustration, de méfiance et d'hostilité réciproque sont apparus entre les deux pays alliés, les États-Unis et le Japon.

Dans un récent sondage d'opinion organisé aux États-Unis, 68 % des personnes interrogées ont indiqué que le Japon constituait un danger pour les États-Unis, supérieur même à celui qu'avait représenté dans le passé l'Union soviétique.

C'est également par réaction que sont apparus dans l'opinion publique japonaise, harcelée par les critiques et les accusations, des sentiments de rancœur et d'intolérance empreints d'un nationalisme enflammé.

1.1.2. Le malaise ressenti aux États-Unis trouve son origine dans la frustration et l'anxiété de l'opinion publique, informée de façon incomplète par la presse et les interventions de certains hommes politiques, qui trouvent facile d'accuser le Japon d'être la principale cause des déboires de l'économie américaine, de la persistance du déficit commercial [1] et des difficultés auxquelles se heurtent les exportations américaines.

De plus, les mass media américains ont tendance à monter en épingle l'acquisition par des capitaux japonais de secteurs importants de la structure productive et immobilière du pays.

En outre, il faut souligner que l'économie japonaise a l'avantage de ne pas être grevée de dépenses militaires [2].

1.1.3. Par ailleurs, un sujet de préoccupation particulière aux yeux des experts économiques et des hommes politiques américains est le phénomène de la dépendance croissante du Trésor vis-à-vis des flux de financements provenant de Tokyo, désormais indispensables pour couvrir le déficit du budget fédéral.

En quelques années, l'effet cumulé de ces financements a transformé les États-Unis en un pays fortement débiteur vis-à-vis des marchés financiers internationaux et notamment du Japon.

En toile de fond s'inscrit la crainte larvée de l'opinion publique d'une part, et du monde politique et économique de l'autre, que les États-Unis ne soient en train de perdre graduellement leur traditionnelle prédominance technologique et, partant, leur statut de superpuissance économique mondiale.

1.1.4. Depuis quelque temps déjà, cet ensemble de préoccupations incite les États-Unis à affronter le problème de leurs rapports économiques avec le Japon en ayant recours à tous les types d'instruments commerciaux bilatéraux et de gestion des échanges, même en violation des engagements souscrits dans le cadre des accords multilatéraux du GATT.

Ainsi, au cours des deux décennies '70 et '80, de nombreux accords commerciaux généraux et spécifiques ont été conclus tendant à exiger du Japon des engagements toujours plus précis vis-à-vis des États-Unis visant à libéraliser certaines catégories de produits ou types d'opérations afin d'obtenir un accès préférentiel des marchandises américaines sur le marché japonais. Le gouvernement de Tokyo a été invité à plusieurs reprises à s'engager à une limitation volontaire de certaines de ses exportations (automobiles, acier, semi-conducteurs, etc.).

Les résultats de ce genre d'opérations ont été décevants et ont alimenté de nouvelles récriminations réciproques et de vives polémiques.

1.1.5. Dans certains milieux du Congrès et du monde intellectuel de Washington s'est consolidée la conviction qu'il ne fallait pas se faire d'illusions: les Japonais ne modifieraient jamais leur philosophie, leurs politiques industrielles et leur volonté de l'emporter sur les marchés mondiaux. La seule façon de réagir et de mettre un frein à cette tendance expansionniste devait être trouvée dans la rétorsion directe et unilatérale rendue possible par l'adoption de mesures législatives à cet effet.

Guidé par cette approche, le Congrès des États-Unis a élaboré et approuvé la législation protectionniste du « Trade Act » (loi commerciale) de 1979 renforcée dix ans plus tard par l'« Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 », (loi sur les échanges commerciaux et sur la concurrence), ratifiée par le Président Reagan au mois de juillet de la même année.

[1] Le déficit commercial américain vis-à-vis du Japon a atteint 52 milliards de dollars en 1987, pour redescendre à 45 milliards de dollars en 1989 et à 38 milliards de dollars en 1990.

[2] Du côté japonais, on fait remarquer que ce pays a augmenté le volume de ses aides aux pays en voie de développement et se trouve aujourd'hui à la tête de la liste des pays donateurs avec plus de 10 milliards de dollars par an. Le Japon contribue également de façon substantielle à l'aide en faveur des pays d'Europe de l'Est.

La section des relations extérieures de la politique commerciale et du développement du CES a eu l'occasion d'exposer ses considérations sur cette loi contraire aux engagements multilatéraux souscrits par les États-Unis au niveau international, et qui a durement porté atteinte aux négociations de l'Uruguay Round du GATT [1].

Au mois de juillet 1989, l'Administration Bush a pris l'initiative de proposer au nouveau Gouvernement japonais du premier ministre Toshiki Kaifu de consentir un nouvel effort sur un plan bilatéral afin de relancer les relations commerciales entre les deux pays et d'améliorer le climat de leurs relations. Cette proposition a reçu le nom de « Structural Impediments Initiative — SII » (initiative concernant les barrières structurelles aux échanges); il en sera question au paragraphe 1.3.

1.2. *La réaction japonaise*

1.2.1. Les critiques et les polémiques en cours aux États-Unis, qui ne semblent pas s'être atténuées à l'issue de la guerre du Golfe, ont directement interpellé les milieux politiques et économiques japonais, toujours très sensibles aux argumentations américaines, entraînant des réactions vives et contradictoires.

L'orientation de l'opinion publique japonaise est encore profondément favorable aux États-Unis, dont elle n'a pas oublié l'assistance généreuse offerte dans les dures années de l'occupation du premier après-guerre et l'aide apportée dans la période de la reconstruction.

Toutefois, ces derniers temps ces sentiments sont apparus ternis par l'amertume, la déception et le pessimisme en ce qui concerne l'avenir, non sans quelques pointes de nationalisme croissant.

1.2.2. En premier lieu, il y a le refus d'accepter la thèse selon laquelle le Japon serait la cause principale des difficultés économiques des États-Unis.

Les Japonais invitent explicitement les Américains à reconnaître que les causes principales de la situation difficile où se trouve leur économie résident dans les erreurs de politique économique commises au cours des années '80. Ces années n'auraient pas été uniquement des années d'expansion orgueilleuse, comme la propagande officielle de l'ère reagannienne se plaisait à répéter, mais elles auraient également posé les jalons des déséquilibres structurels qui apparaissent aujourd'hui. Selon les Japonais, le pays aurait vécu trop longtemps au-dessus de ce que son appareil productif lui permettait.

Le signe le plus évident de cette situation serait la détérioration de la compétitivité des produits américains sur les marchés internationaux, lesquels ont également souffert d'une politique de surévaluation du dollar.

1.2.3. Selon les observateurs japonais, une des causes les plus profondes du phénomène serait le changement psychologique intervenu dans le monde des affaires américain, qui semble avoir perdu ces dernières années son élan créatif traditionnel pour s'adonner exclusivement à l'objectif factice des avantages financiers à court terme et du profit immédiat [2]. C'est de cette attitude que découlerait le fait d'avoir misé avec une confiance exagérée sur le concept de « société post-industrielle » basée presque exclusivement sur les services, en négligeant l'industrie manufacturière et celle des biens de consommation, que le pays doit actuellement importer dans une large mesure.

Les critiques japonais font également valoir que ce n'est pas le Japon qu'il faut accuser si les États-Unis ont investi beaucoup moins par le passé en équipements et en recherche que ne l'ont fait le Japon et l'Europe.

1.2.4. En outre, les États-Unis ont dû pourvoir à leurs besoins à l'aide de capitaux empruntés (en grande partie au Japon) car la formation d'épargne à l'intérieur du pays était insuffisante. Pour cette raison, ils ont dû maintenir des taux d'intérêt élevés qui ont entraîné, pendant certaines périodes, une surévaluation du dollar, en alternance avec de fortes fluctuations au niveau des taux de change face aux autres monnaies. Cette situation continue à ce jour.

Par ailleurs, le faible niveau du système éducatif américain (surtout primaire et secondaire) a pu contribuer, selon certains observateurs japonais, (mais également américains), aux difficultés dans lesquelles se débat l'économie du pays.

1.2.5. Le diagnostic posé par les Japonais ne s'est cependant pas limité à se défendre contre les accusations américaines. Les Japonais se sont également efforcés d'analyser les aspects intérieurs de la politique économique de leur propre pays, et ceci constitue un élément nouveau non sans importance.

Il a été reconnu, par exemple, que le marché intérieur japonais est resté effectivement isolé et fermé pendant trop longtemps, et que les plaintes formulées par les autres pays sont, au moins en partie, fondées. En effet, le Japon n'aurait pas pu continuer à mener une politique commerciale tendant exclusivement à encourager les exportations sans faire place aux importations de biens et de services en provenance des pays tiers.

Aussi était-il nécessaire d'intervenir avec urgence. Les négociations de l'Uruguay Round du GATT sont perçues par les dirigeants politiques japonais comme une occasion pour procéder à une réduction générale des barrières non tarifaires.

[1] JO n° C 332 du 31. 12. 1990, p. 151.

[2] Dans son livre devenu célèbre « The Japan that can say NO », écrit en collaboration avec le politicien Shintaro Ishihara, le président du groupe SONY, Akio Morita, affirme que le milieu américain des affaires fait fausse route: il ne pense qu'aux bilans quadrimestriels et aux cotations en bourse plutôt qu'aux investissements à long terme. Les hommes d'affaires américains semblent avoir perdu de vue le fait que la création de richesses réelles ne peut que résulter de la création d'une nouvelle valeur ajoutée, surtout dans les industries manufacturières compétitives au niveau international.

1.2.6. Certaines analyses plus récentes du côté japonais soutiennent que l'on doit considérer désormais comme dépassée la phase de politique commerciale dans laquelle le pays établissait des priorités dans ses exportations et procédait à une planification efficace des objectifs à atteindre, par le biais du Ministère pour le commerce extérieur et l'industrie (MITI).

Ces dernières années, l'activité du MITI se serait limitée à indiquer les objectifs stratégiques à long terme vers lesquels le pays devrait s'orienter.

Ces considérations sont évaluées avec beaucoup de circonspection aux États-Unis et en Europe.

En effet, si l'on peut affirmer à juste titre que le MITI a ralenti l'intensité de ses interventions directes visant à guider et à orienter les différents secteurs de l'économie nationale, il n'en reste pas moins que le pays demeure très compact et cohérent dans la poursuite méthodique et constante de certains objectifs à long terme, qui sont immanquablement atteints.

En réalité, la notion « Japan Inc. » ne semble pas encore dépassée. Dans ce contexte, les entreprises japonaises sont en mesure, aujourd'hui comme hier, de réaliser des bénéfices considérables sur leur marché national, qui bénéficie d'une protection substantielle et permet de maintenir des niveaux de prix élevés. De ce fait, les entreprises japonaises peuvent « subventionner » leurs exportations et mettre en oeuvre des programmes d'expansion à long terme, même si ces derniers comportent des pertes constantes sur de longues années, pourvu qu'elles pénètrent sur certains marchés (tant des pays industrialisés que des pays en voie de développement) et qu'elles y acquièrent des positions de force dans les secteurs prédéterminés; pour mener à bien ces opérations, ces entreprises bénéficient de l'assistance directe d'agences gouvernementales et de la collaboration d'un fort système financier, qui met à leur disposition des capitaux à long terme, à des taux d'intérêt très bas par rapport à ceux pratiqués couramment sur les marchés américains et européens.

En tout état de cause, d'importantes mutations structurelles semblent être en cours dans l'économie japonaise.

Parmi ces mutations, il est important et caractéristique de relever le climat de concurrence exacerbée que se livrent entre elles les entreprises japonaises au sein de chaque secteur industriel. Il s'agit d'un type de concurrence particulier, basé exclusivement sur la qualité et l'innovation, mais sans tenir compte des prix (qui demeurent très élevés sur le Marché intérieur).

Cette compétition est également perceptible à l'extérieur du pays, sur les marchés du Sud-Est asiatique, de l'Amérique du Nord et de l'Europe.

Pour leur part, les principaux groupes industriels japonais ont désormais atteint une dimension, une autonomie financière et une mentalité d'approche « globale » du marché mondial qui les rend de fait « multinationaux » et les libère d'une dépendance étroite de l'économie de leur pays d'origine.

1.2.7. D'autres observateurs et chercheurs se sont également penchés sur les importants changements en cours dans la structure même de la société japonaise [1].

Ils ont souligné entre autres que les indices démographiques prévoient un vieillissement sensible de la population, avec des modifications en conséquence dans le comportement des individus et des familles et avec un éloignement progressif vis-à-vis des valeurs de sobriété, de frugalité et d'acceptation de conditions de vie difficiles, pour se tourner vers des niveaux plus élevés de qualité de la vie.

Certaines attitudes de distanciation par rapport à la tradition sont notamment présentes dans le milieu des jeunes.

Il est même affirmé que des modifications sont en cours dans des valeurs telles que le dévouement absolu au travail, la loyauté vis-à-vis du groupe ou de l'employeur, et le renoncement à toute affirmation de l'individu en tant que tel, valeurs qui avaient caractérisé le monde du travail japonais dans les décennies qui ont suivi la guerre et jusqu'à ce jour [2].

De toute évidence, il s'agit de phénomènes très lents. Néanmoins, s'ils devaient se consolider, ils pourraient ouvrir des perspectives moins préoccupantes quant à la poursuite de la croissance inéluctable de la puissance économique japonaise, avec l'accumulation qu'elle comporterait en termes de déséquilibres et de tensions non seulement avec les États-Unis, mais aussi avec le reste du monde.

Dès lors, il convient de s'interroger sur l'avenir du Japon, pays dont les citoyens aspirent à des comportements plus proches de ceux des sociétés aisées du monde occidental, et qui exigent de bénéficier plus directement sur les plans économique et social des performances économiques exceptionnelles de leur pays et, en tout état de cause, dont les citoyens sont plus disposés à participer et à contribuer à l'ordre économique et politique mondial sans pour autant renoncer à leurs caractéristiques culturelles propres.

Dans une telle perspective, il se pourrait également que l'important actif commercial japonais [3] tende à se résorber spontanément dans le temps, suite aux phénomènes du vieillissement de la population, de l'augmentation du niveau de vie et de la consommation et de l'accroissement considérable des coûts sociaux.

Comme il a déjà été mentionné, ce sera un processus lent et plein d'embûches, mais il semble raisonnable d'espérer que les pays occidentaux, à commencer par

---

[1] *Cf.* le livre publié par un des directeurs de l'« Economist » de Londres, Bill Emmott, sous le titre « The Sun also sets — The limits to Japan economic power » largement diffusé au Japon en 1989.

[2] Certains observateurs occidentaux font remarquer que la durée annuelle et hebdomadaire du travail de l'industrie japonaise est encore actuellement bien supérieure à celle des pays européens et des États-Unis : des cas sont même signalés où l'on observe la tendance opposée, avec une augmentation de la durée réelle du travail, compte tenu des heures supplémentaires.

[3] Le tableau 1 en annexe fournit des données relatives à l'excédent commercial global du Japon, qui avait atteint en 1986 82,7 milliards de dollars, dont 51,4 milliards vis-à-vis des États-Unis. Selon d'autres sources statistiques, l'excédent commercial du Japon vis-à-vis des États-Unis aurait atteint 52 milliards de dollars en 1987, ramenés à 38 milliards en 1990.

les États-Unis et la Communauté européenne, qui entretiennent avec le Japon d'importantes relations politiques, économiques et culturelles, déploieront tous les efforts possibles en vue de faciliter et d'encourager l'évolution de la société japonaise telle qu'elle semble s'ébaucher aujourd'hui.

1.3. *La «Structural Impediments Initiative», une entente «sui generis» entre les États-Unis et le Japon*

1.3.1. Les discussions SII lancées par le Président BUSH en juillet 1989 revêtent un caractère particulier. Tout en ayant pour but de remédier aux déséquilibres commerciaux entre les États-Unis et le Japon, elles ont pour objet de rechercher les causes essentielles inhérentes aux politiques économiques et sociales des deux pays et affrontent de façon originale des domaines que l'on considérait comme relevant exclusivement de la compétence des gouvernements des deux pays.

Cette entente ne se présente pas comme un accord commercial traditionnel, mais plutôt comme un engagement réciproque souscrit de façon autonome par chacune des deux parties sur les thèmes suggérés par l'autre.

L'accord *sui generis* constitue donc une tentative qui, en cas de succès, pourrait influencer les rapports entre le Japon et l'ensemble des pays occidentaux. Tel qu'il a été conçu, il constitue un modèle nouveau que les États-Unis pourraient proposer (ou imposer) également à d'autres pays.

1.3.2. En avril 1990, deux rapports provisoires ont été ratifiés à Washington, contenant séparément les mesures que les gouvernements japonais et américain s'engagent à prendre. En juin 1990, les deux rapports se sont fondus en un document final unique contenant les objectifs détaillés que les deux parties se sont engagées à poursuivre.

Au cours des négociations, les États-Unis ont présenté une très longue série de propositions et de suggestions accueillies pour la plupart par les Japonais.

Les engagements souscrits par le gouvernement japonais peuvent se résumer comme suit:

— reconnaissance de la nécessité de réduire l'excédent commercial courant du pays par l'adoption de politiques économiques visant la promotion d'une croissance non inflationniste basée sur la demande intérieure,

— augmentation importante des investissements publics pour un montant de 430 milliards de milliards de yen en dix ans (environ 10% du PNB du pays), avec priorité aux infrastructures urbaines, à la construction de logements, d'aéroports et de ports, à la protection de l'environnement et à la défense du patrimoine naturel. L'objectif déclaré est d'améliorer la qualité de la vie de la population et d'absorber une bonne part des capitaux qui se forment dans le pays. Il en résultera une augmentation importante de la demande intérieure et des importations et l'économie du pays dans son ensemble en tirera profit,

— élimination des distorsions en matière de prix des terrains dans les zones urbaines, obstacle considérable à l'implantation de bureaux et de centres de production d'entreprises étrangères, par la promotion de l'offre de terrains publics pour la construction,

— libéralisation dans le secteur de la distribution, où les barrières actuelles empêchent les marchandises des autres pays d'atteindre le consommateur final japonais,

— allégement des procédures en matière d'importation de biens,

— application plus rigoureuse de la législation japonaise concernant la protection de la concurrence commerciale contre les ententes illicites entre entreprises, les pratiques restrictives, la formation de cartels et de monopoles, les entraves à l'entrée des produits et les interventions sur les relations préférentielles que les grands groupes poursuivent dans le but d'exclure la présence d'opérateurs étrangers (relations «keiretsu»),

— alignement progressif de la durée de travail hebdomadaire dans les entreprises japonaises sur les modèles des pays occidentaux,

— contrôles plus actifs et systématiques des différences de prix entre les biens produits au Japon et écoulés sur le marché intérieur et les prix beaucoup plus bas auxquels les mêmes produits sont écoulés sur les marchés extérieurs.

Enfin, les négociateurs américains n'ont pas oublié de demander un accès préférentiel pour les exportations de produits spécifiques de l'industrie, de l'agriculture et des services de leur pays (produits sylvicoles, satellites, avions, superordinateurs).

1.3.3. On observera qu'il s'agit d'un mélange d'arguments traditionnels de politique commerciale, mais également d'interventions concernant la politique économique et sociale intérieure du pays, sans précédents dans l'histoire des accords économiques bilatéraux. Au Japon, d'aucuns les ont dénoncés comme des ingérences inacceptables portant atteinte à la souveraineté du pays.

Il est intéressant néanmoins d'observer qu'une grande partie des requêtes américaines sont basées sur des propositions qui avaient déjà été présentées et discutées dans les milieux politiques et parmi les experts économiques japonais favorables à une plus grande ouverture du pays (on se souvient du rapport Maekawa de 1986). Cela explique en partie le fait que l'opinion publique japonaise ait réagi favorablement à l'initiative.

1.3.4. Toutefois, s'agissant des propositions japonaises adressées à l'Administration américaine et accueillies par cette dernière, l'accord n'est pas sans présenter certains aspects nouveaux et en partie surprenants.

Washington est invité à affronter avec détermination et à résoudre ses problèmes structurels, à savoir: le déficit du budget fédéral, la faible propension à l'épargne des familles américaines, la compétitivité internationale

limitée des produits américains, la tendance des dirigeants des entreprises américaines à s'orienter de préférence à court terme, le peu d'engagement dans la recherche et le développement et enfin, les insuffisances au niveau de l'éducation des jeunes et de la formation des travailleurs.

Les demandes portent également sur les réglementations excessives et discrétionnaires qui font obstacle aux importations de produits japonais aux États-Unis.

Les thèmes abordés concernent pour la plupart la politique intérieure des États-Unis et avaient déjà été indiquées par l'administration BUSH comme des objectifs prioritaires pour le proche avenir. En tout état de cause, il faut y voir des engagements bilatéraux vis-à-vis du partenaire japonais presque comme s'il s'agissait de problèmes concernant exclusivement les deux pays intéressés, et non de questions pouvant certainement influencer l'équilibre des relations entre la plus grande puissance économique mondiale et tous les autres pays. Sur ce point, l'accord SII a suscité des critiques de la part des commentateurs européens.

1.3.5. La collaboration dans le cadre de l'entente SII ne fait que commencer et il semble que certaines difficultés ainsi que des retards aient déjà été enregistrés.

En tout état de cause, et indépendamment de cet engagement, les relations entre les États-Unis et le Japon sont destinées à poursuivre leur développement dans l'avenir immédiat, surtout si les prévisions relatives à l'expansion de la « zone du Pacifique », qui affiche un dynamisme remarquable, supérieur à celui de la région de l'Atlantique nord, devaient se concrétiser.

2. Les relations entre la Communauté européenne et le Japon

2.1. *De l'indifférence du début à la vague d'exportations japonaises des années '70 et '80*

2.1.1. De l'immédiat après-guerre à la fin des années soixante, les relations entre le Japon et les différents pays européens, réunis après 1959 au sein de la Communauté européenne, sont très peu soutenues.

Aucune motivation particulière ne se manifeste dans les milieux économiques européens, où le Japon est perçu comme une réalité lointaine, peu connue, et de plus en proie à de graves difficultés économiques.

De même, du côté japonais l'Europe est considérée comme une région de grandes traditions culturelles, susceptible de connaître d'importants développements économiques, mais sans intérêt immédiat. En effet, l'attention se concentre principalement sur la région du Sud-Est asiatique et sur les rapports bilatéraux avec les États-Unis, qui se sont resserrés après 1950 à la suite de la guerre de Corée.

2.1.2. Il faut attendre l'année 1970 pour enregistrer un développement très rapide des relations commerciales entre ces deux régions du monde, stimulées par la croissance impressionnante de la capacité industrielle et commerciale du Japon.

En dix ans, de 1970 à 1980, les échanges passent de 30 à 250 milliards de dollars, mais on enregistre un important déséquilibre en faveur des exportations japonaises, qui accumulent rapidement un excédent considérable. Les exportations européennes ne parviennent à couvrir que 34 % des importations en provenance du Japon, du fait de leurs difficultés à accéder à ce marché.

Ainsi, le « miracle économique » japonais, qui était déjà une réalité pour les États-Unis, le devient aussi pour les Européens.

2.1.3. Bientôt, les préoccupations européennes se muent en pressions en faveur de l'adoption de mesures de contrôle de type protectionniste contre l'afflux de produits japonais. Des gouvernements de pays membres prennent l'initiative de réactiver de nombreuses mesures de contingentement quantitatif héritées de la première période de l'après-guerre, d'autres en adoptent de nouvelles.

Ce sont les milieux de l'industrie et les syndicats des travailleurs qui sollicitent de telles interventions et dénoncent le caractère agressif des exportations japonaises. Affichant des prix très bas, qui ne se justifient qu'en partie par le moindre coût de la main-d'œuvre, ces exportations se concentrent dangereusement sur des secteurs spécifiques et des segments limités du marché, avec pour résultat de mettre en difficulté les industries nationales au point de les acculer à la fermeture.

Dans un premier temps, la Commission des Communautés européennes, qui n'a reçu qu'en 1970 les pleins pouvoirs pour réaliser une politique commerciale commune, assiste passivement à un phénomène d'autodéfense des États membres, qui se manifeste du reste dans une période de grave crise économique où sévissent une inflation et un chômage croissants, conséquences des crises pétrolières de 1973 et de 1979.

Quant aux Japonais, ils ne semblent pas s'inquiéter de l'absence d'une politique commerciale uniforme dans la zone communautaire et ils continuent à développer leurs contacts et à multiplier leurs discussions avec les gouvernements des différents États membres en leur offrant des solutions pragmatiques et des accords partiels de limitation volontaire de leurs exportations. Pendant longtemps, ils n'ont pas voulu passer par les autorités communautaires de Bruxelles, pourtant dotées du pouvoir de discuter globalement des problèmes d'échanges pour la région communautaire appréhendée globalement.

2.1.4. Dans des conditions aussi contrastées, les relations commerciales entre l'Europe et le Japon ne parviennent guère à acquérir une physionomie cohérente. Au contraire, elles restent fractionnées, avec des réponses différentes d'un pays à l'autre. Il n'est donc guère étonnant que dans une telle situation, tensions et conflits commerciaux se multiplient.

Les secteurs les plus frappés par la première vague d'exportations japonaises sont ceux de la construction navale, des produits électroniques, des équipements audio-visuels, des appareils photos, des automobiles et des motos. Dans certains de ces secteurs, la survie même des entreprises européennes s'en trouve ainsi menacée.

2.2. *La phase active de la politique commerciale communautaire*

2.2.1. A partir des années '80, la Commission des Communautés européennes commence à mettre au point sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers.

Son point de départ est l'utilisation active des mesures prévues par les accords multilatéraux du GATT en matière d'anti-dumping. De plus en plus fréquemment, il est fait recours à des procédures contre les exportations des pays tiers à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché d'origine. Cette politique n'est pas conçue spécifiquement contre les exportations japonaises, même si elle finit par frapper à maintes reprises les produits en provenance de ce pays.

2.2.2. En 1982 intervient, non sans éclat, l'initiative du gouvernement français de concentrer les opérations de dédouanement des magnétoscopes japonais dans une seule douane périphérique, à Poitiers (décision annulée par la suite en raison notamment de l'intervention de la Communauté) (1).

En 1984, la Communauté engage une procédure anti-dumping sur les importations de machines à écrire électroniques, en 1985 c'est le tour des photocopieuses, en 1986 des fours à micro-ondes, des imprimeuses, des micro-conducteurs.

2.2.3. Il s'agit d'actions très « visibles », destinées avant toute chose à faire comprendre à la partie adverse que l'Europe communautaire ne saurait assister passivement à la destruction de ses industries traditionnelles ou de ses nouvelles technologies sous l'effet de pratiques commerciales jugées déloyales. Simultanément, on examine à Bruxelles la possibilité d'adopter, dans le cadre du GATT, des mesures de sauvegarde sélectives en faveur de pays déterminés.

La Commission de la CEE a également suivi avec un grand intérêt la tentative des États-Unis de doter d'un contenu juridique la théorie du « bilan des bénéfices » dans les relations entre les pays membres du GATT, ce qui aurait justifié l'adoption d'actions légales et de mesures de défense en cas de persistance des excédents commerciaux structurels accumulés par le Japon (on sait, depuis lors, que cette tentative n'a pas eu de suite).

Par ailleurs, afin d'améliorer les relations avec le Japon, la Commission a adopté des initiatives positives, telles que, notamment, les programmes de formation de jeunes fonctionnaires provenant des entreprises des douze pays communautaires, auxquels on offre la possibilité d'effectuer de longs séjours d'étude et de travail au Japon, notamment à des fins d'apprentissage linguistique (2).

De même, la Commission intervient auprès des autorités japonaises en vue d'améliorer les conditions d'accès sur le marché local des marchandises et des services des entreprises communautaires.

2.2.4. En 1984, à la suite d'un long débat, le Conseil des Communautés européennes approuve un règlement couramment appelé « Nouvel Instrument », destiné à renforcer la politique commerciale communautaire et à la protéger contre les éventuelles pratiques commerciales illicites de pays tiers non couvertes par la législation anti-dumping (règlement (CEE) n° 2641/84). Cette mesure est adoptée en réponse aux initiatives du Congrès américain, qui avaient renforcé les pouvoirs de défense commerciale et bilatérale du pays (section 301 du Trade Act de 1979). Le « Nouvel Instrument » connaît toutefois une application limitée et n'est jamais utilisé vis-à-vis du Japon (3).

Enfin, en 1987, la Communauté entame auprès du GATT une procédure, qui sera couronnée de succès, contre les discriminations du système de taxation japonais sur les vins et les boissons alcoolisées d'importation. La Communauté commence ainsi à se pencher également sur le problème de l'ouverture du marché intérieur du Japon, ce qui avait fait jusqu'alors l'objet d'une action exclusive des États-Unis.

2.2.5. Les autorités japonaises ne manquent pas de réagir vivement aux initiatives de la Commission accusée de donner une interprétation arbitraire des règles anti-dumping du GATT, de suivre des procédures non transparentes et discriminatoires et d'introduire de nouveaux instruments protectionnistes dans sa législation commerciale.

En outre, le gouvernement de Tokyo attire l'attention de la Communauté et des gouvernements des pays européens sur les changements décidés depuis le milieu des années '80 dans la politique commerciale japonaise, à savoir des réductions substantielles, voire l'élimination, de nombreux tarifs douaniers, la suppression d'un grand nombre de restrictions quantitatives aux importations, des améliorations et des assouplissements dans les systèmes d'homologation et dans les procédures d'importation.

Le Japon semble sérieusement désireux de présenter une nouvelle image, l'image d'un pays non plus tourné

(1) Au Japon, l'incident de Poitiers a suscité une grande émotion et a été longtemps interprété comme le symbole de la volonté protectionniste des pays européens.

(2) *Cf.* le programme *Exprom* de la Communauté européenne, et plus particulièrement un de ses élèments essentiels, à savoir le programme de formation des cadres.

(3) Conformément à ce règlement, la Commission procède actuellement à l'examen d'un recours officiel introduit par l'Association d'armateurs des Communautés européennes, concernant un « Fonds de gestion » des ports japonais (la pratique illicite incriminée est d'exiger que les armateurs versent une contribution à un « Fonds de gestion » des ports, en vertu d'un accord conclu sous la menace de priver les non-signataires des services de maintenance des navires porte-conteneurs stationnés dans les ports japonais).

vers la promotion à tout prix de ses exportations, mais disposé à accéder aux requêtes des États-Unis et de l'Europe en ouvrant davantage son marché intérieur aux importations. Dans le même temps, Tokyo insiste cependant sur le fait que la faible présence des exportations européennes au Japon n'est pas seulement imputable aux difficultés d'accès sur le marché, mais s'explique aussi et surtout par l'indifférence et le manque d'intérêt des opérateurs européens, qui ne sont pas suffisamment engagés à ce niveau.

Les partenaires européens sont également invités à considérer que le Japon connaît une phase d'évolution rapide de ses stratégies, qui privilégient aujourd'hui largement les investissements directs dans de nouvelles installations de production à l'instar de ce qui se passe aux États-Unis. Le Japon demande que la Communauté tienne compte de cette nouvelle volonté de collaboration.

2.3. *Le Japon face aux perspectives du Marché européen unifié de 1992*

2.3.1. L'intention exprimée en juin 1985 par la Communauté de procéder, d'ici 1992, à l'unification complète des marchés de ses 12 pays membres, a incité le Japon à reconsidérer ses stratégies vis-à-vis du vieux continent, considéré jusqu'alors comme une juxtaposition d'économies nationales disparates.

La nouvelle perspective d'une vaste zone, économiquement et juridiquement homogène, de 320 millions de consommateurs, ouverte par la suppression des dernières barrières entravant la libre circulation interne des biens et des services, intéresse au plus haut point le Japon: en effet, ce dernier voit se profiler la possibilité favorable d'une unification des règles communautaires d'importation vis-à-vis des pays tiers, de par l'élimination progressive des barrières quantitatives qui limitent, voire excluent, certains courants d'exportation du Japon à destination de certains États membres.

Toutefois, une importance encore plus grande est attribuée au fait que la réalisation du grand Marché européen unifié et les progrès graduels vers une intégration politique plus avancée vont créer certaines conditions de synergie aptes à imprimer à toute la zone européenne un élan de croissance très riche en potentialités. Les rapports de la Commission sur les effets généraux et sectoriels de l'unification économique sont soigneusement analysés par les services économiques du gouvernement japonais et par les grandes entreprises multinationales de ce pays, qui considèrent désormais la zone européenne comme partie intégrante de leurs stratégies de globalisation.

2.3.2. En réalité, les événements survenus en Europe depuis 1985 acquièrent de plus en plus nettement un caractère de mutation d'importance historique. Après une longue période de crise, l'Europe communautaire occupe à nouveau le centre de l'attention internationale et assume un rôle de pôle d'attraction pour de nombreux pays voisins et plus éloignés. Il est certain que ce processus influence notamment les mutations en voie de maturation dans les pays de l'Europe de l'Est, et même au sein de l'Union soviétique.

Depuis lors, le Japon perçoit la nécessité d'assumer une présence plus active dans la zone européenne, notamment par la création d'unités de production, dans la crainte que de nouvelles orientations protectionnistes (que certains milieux américains ont qualifié de « Forteresse Europe ») ne créent de nouveaux obstacles aux exportations japonaises [1].

2.3.3. Au cours de cette période, à la suite notamment de l'ouverture des négociations du GATT/Uruguay Round, la Communauté européenne s'attache à définir plus précisément sa propre politique commerciale à l'égard des pays tiers.

Les orientations officielles du Conseil et de la Commission (fixées dans la déclaration de Rhodes, en décembre 1988) sont explicitement favorables aux règles générales de libre-échange multilatéral, basé sur un renforcement substantiel du système du GATT.

S'agissant du Marché unifié de 1992, les autorités communautaires affirment clairement que les bénéfices issus de la libéralisation communautaire ne pourront pas être étendus automatiquement aux pays tiers sans la négociation préalable de concessions mutuelles, permettant aux entreprises européennes de bénéficier de possibilités analogues sur les marchés de ces pays, de préférence dans le contexte multilatéral du GATT qui prévoit, justement, la recherche d'un équilibre mutuel au niveau des bénéfices [2].

2.3.4. À l'égard du Japon, la Communauté exprime sa position dans une communication datée du 15 mars 1988 [3], où elle affirme son intention d'instaurer une relation équilibrée, permettant de sauvegarder les intérêts réciproques dans le cadre d'une collaboration étroite en matière d'échanges commerciaux, dans le secteur industriel et au niveau des services et de la science et technologie.

Toutefois, la Commission des CE affirme que pour faire aboutir les discussions avec le partenaire japonais, il faudra adopter une attitude ferme et cohérente, notamment en vue de convaincre ce pays de réduire sa

[1] Différentes enquêtes menées par des organismes gouvernementaux japonais et par des associations industrielles font apparaître la persistance de la crainte que l'objectif communautaire de 1992 ne cache instamment, une volonté de procéder à de nouvelles discriminations au détriment des exportations japonaises.

[2] « Europe 1992; Europe World Partner », Note d'information de la Commission de la CEE sur les déclarations des Commissaires Lord Cockfield et M. de Clerk lors d'un débat sur les dimensions extérieures du Marché unifié, le 19 octobre 1988.

[3] « Les relations entre la Communauté et le Japon », Communication de la Commission, 15 mars 1988.

préférence pour les exportations et d'emprunter résolument la voie de l'ouverture et des réformes structurelles de l'économie, en facilitant l'accès des opérateurs européens sur son marché [1].

2.4. *Le problème des investissements directs des entreprises japonaises dans la Communauté. Le cas de l'industrie automobile*

2.4.1. La raison de la prudence et de la circonspection dont fait preuve la Commission en ce qui concerne les relations commerciales avec le Japon réside dans le grand déséquilibre commercial et dans l'existence de divergences entre les deux parties quant aux limites d'application des dispositions anti-dumping du GATT.

La Commission tend à conférer à ces dispositions une interprétation élargie et elle aborde, par le biais de règlements *ad hoc*, le nouveau problème des tentatives de diversion des opérateurs japonais, qui s'efforcent de contourner la fixation de droits anti-dumping sur les produits finis en ayant recours à l'importation de pièces détachées et de composants à assembler dans des usines de montage [2].

Dans la Communauté, un débat passionné est engagé sur la notion du « contenu local minimum », nécessaire pour qu'un produit puisse être considéré d'origine communautaire et, partant, exempté des restrictions quantitatives que certains pays membres pratiquent à l'égard des importations de produits japonais.

Cependant, les points de vue divergent considérablement au sein des différents secteurs industriels: en effet, certains secteurs de haute technologie (tel le secteur des produits chimiques) refusent d'accepter le principe même du « contenu local », le considérant contraire aux dispositions du GATT.

À l'extrême opposé, on trouve les secteurs industriels plus directement frappés par la conquête à tout prix de parts de marché par les industries japonaises. Plus particulièrement dans le secteur automobile, de vives discussions sont engagées au sujet des voitures automobiles assemblées dans les usines du Royaume-Uni tout en étant, en fait, d'origine japonaise et soumises, de ce fait, aux restrictions quantitatives limitant leur vente dans certains pays membres.

Le débat se déplace progressivement vers le pourcentage de composants et de pièces détachées fabriqués en Europe qui pourrait conférer à ces produits la qualification de communautaires (de 60 à 80 %).

Par ailleurs, la Commission signale avec préoccuaption l'émergence d'une tendance dangereuse parmi les États membres, résultat d'un climat de compétition pour attirer les investissements japonais dans certains secteurs industriels.

2.4.2. Face aux incertitudes et aux divisions du front communautaire, la partie japonaise opère sur deux fronts différents:

D'une part, le gouvernement de Tokyo recourt officiellement au GATT pour contester la légitimité des règlements communautaires sur le contournement des droits anti-dumping par le biais des « usines tournevis » d'assemblage.

Après une instruction de plusieurs mois, un « panel » d'arbitres rend une décision favorable à la demande japonaise et déclare les dispositions communautaires incompatibles avec les articles III et XX, d) de l'Accord général GATT. La Commission conteste la procédure et le bien-fondé des conclusions du « panel ». De ce fait, la question dans son ensemble est renvoyée au niveau de l'Uruguay-Round, où se poursuivent les négociations sur l'élaboration d'un nouveau code anti-dumping, qui devrait couvrir également le problème du contournement des droits anti-dumping.

Sur un autre front, on trouve les sociétés automobiles japonaises opérant en Europe, qui prennent la décision d'affronter le problème à la racine: s'efforçant d'améliorer leur image de marque, elles acceptent en principe les thèses des industries communautaires et s'empressent de mettre en oeuvre des programmes visant à modifier la nature de leurs installations industrielles dans la Communauté, en augmentant le pourcentage de composants et de pièces détachées fournis par des entreprises européennes.

Par ces décisions, les entreprises japonaises font preuve d'une volonté de voir réévaluer leur rôle et d'être « des citoyens loyaux » de l'Europe.

2.5. *Les rencontres de haut niveau entre la Communauté et le Japon, en janvier 1990, marquent le départ d'une nouvelle étape en matière de coopération*

2.5.1. En janvier 1990, une délégation officielle du gouvernement japonais, conduite par le Premier Ministre Toshiki Kaifu, rencontre les responsables de la Commission.

Le climat amical et constructif des discussions fait apparaître la volonté de réaliser un saut qualitatif dans les relations entre les deux parties, au-delà de la confrontation étroite d'intérêts commerciaux contingents, en faveur d'une vision stratégique moins étriquée et de plus longue portée.

C'est le départ d'une nouvelle phase de coopération institutionnelle entre la Communauté et le Japon. Les déclarations officielles soulignent la nécessité d'instaurer des relations fortes et permanentes, à l'instar de

[1] À cet égard, les Japonais font remarquer depuis plusieurs années déjà que l'augmentation du revenu national brut de leur pays se base sur la croissance de la demande intérieure, et non sur l'évolution des exportations.

[2] Le règlement de base qui définit la politique communautaire anti-dumping remonte à 1984 (règlement (CEE) n° 2176/84). Il a été complété par la suite par le règlement (CEE) n° 1761/87, qui aborde le problème des « Usines tournevis ». En 1988, le Conseil a émis un règlement global sur la question du dumping (règlement (CEE) n° 2423/88), complétant les deux règlements antérieurs.

celles qui existent depuis longtemps entre le Japon et les États-Unis et entre ce dernier pays et la Communauté.

2.5.2. En effet, l'ordre du jour de ces rencontres ne comprenait pas seulement la question, souvent controversée, des relations commerciales, mais également des sujets d'ordre plus général, tels que les mutations intervenues en Europe de l'Est, l'intégration économique et politique de la Communauté, les relations nord-sud et les relations avec les États-Unis.

Le Premier Ministre Toshiki Kaifu déclare que son gouvernement voit d'un oeil très favorable la réalisation du projet de l'unification économique et politique de la Communauté européenne, qui sera indubitablement un facteur de progrès, de développement et de stabilité des relations commerciales.

Le Japon reconnaît le rôle central de l'Europe communautaire dans le « Groupe des 24 », dont la tâche consiste à fournir concrètement secours et assistance aux démocraties naissantes de l'Est européen. Le Japon contribue déjà activement aux programmes de ce Groupe et se déclare disposé à coordonner ses initiatives éventuelles dans les pays de l'Est européen avec celles menées par la Communauté.

De même, sur la question des relations avec les pays en voie de développement, la Communauté et le Japon se proposent de collaborer plus étroitement à la mise en oeuvre de leurs politiques respectives d'aide et d'assistance technique au développement [1].

2.5.3. En ce qui concerne l'avenir des relations bilatérales entre la Communauté et le Japon, la rencontre du mois de janvier a mené à la décision de conférer une structure permanente aux contacts entre les parties, contacts devant se dérouler à trois niveaux: au niveau personnel, par des rencontres entre le Président de la Commission de la CE et le Premier Ministre du gouvernement japonais, au niveau ministériel par des réunions annuelles régulières et au niveau technique, par le renforcement des contacts et des consultations dans les secteurs de l'économie, de la science et de la technologie, de l'environnement, de la culture et des affaires sociales.

En mai 1990, une rencontre au niveau ministériel s'est déroulée à Bruxelles, en mai 1990, et des thèmes importants concernant les relations bilatérales entre la Communauté et le Japon y ont été abordés. Il y a été procédé à la constitution d'un « Groupe de travail permanent pour les questions commerciales », chargé d'identifier les obstacles entravant le développement adéquat des échanges commerciaux dans les deux sens et d'examiner les interventions et les solutions possibles dans chacun des secteurs concernés.

La délégation japonaise a confirmé que les mesures prévues par l'accord « Structural Impediments Initiative » (« Initiative concernant les barrières structurelles aux échanges », *cf.* paragraphe 1.3, 1re partie), souscrit entre le Japon et les États-Unis, n'auront pas un caractère exclusif et bilatéral, mais seront appliquées *erga omnes*, ce qui permettra leur extension à la Communauté européenne.

En réponse aux préoccupations de la partie adverse, les représentants de la Commission ont fourni l'assurance que le futur Marché unifié de la Communauté sera ouvert aux partenaires extérieurs, donc également au Japon.

2.5.4. S'agissant de la suppression des barrières qui entravent encore l'accès sur le marché japonais, la Commission a communiqué un programme de promotion des exportations européennes, lié à un programme du gouvernement japonais visant la promotion des importations européennes.

De même, la question de l'expansion des investissements directs des entreprises européennes au Japon, très réduits à l'heure actuelle, a fait l'objet d'une attention particulière des deux parties, qui ont formulé des propositions et des suggestions pour des interventions à brève échéance.

Par ailleurs, il a été procédé à la signature d'un accord visant à une coopération des deux parties en matière de sécurité et de protection nucléaires, tandis que d'autres initiatives sont prévues dans l'avenir, destinées à renforcer la coopération dans les domaines technologique et scientifique, de l'environnement, des affaires sociales et des échanges culturels.

2.5.5. La question controversée des importations et des investissements japonais dans le secteur automobile européen n'a pas été directement abordée lors de la réunion ministérielle de Bruxelles: elle a été traitée lors de colloques séparés, avant et après cette réunion.

Les thèmes sur lesquels se concentrent les discussions, toujours en cours, sont les suivants:

1) Définition d'une « période de transition » au moins jusqu'en 1999, pour permettre à l'industrie automobile européenne de se restructurer et d'améliorer sa compétitivité en vue de l'ouverture complète du marché européen de l'automobile.

2) Pendant cette période, l'industrie japonaise limitera et maîtrisera le nombre de véhicules exportés vers la Communauté; il sera également tenu compte des voitures produites à l'intérieur de la Communauté.

3) Les restrictions quantitatives encore en vigueur dans différents États membres à l'égard des automobiles de marque japonaise seront éliminées progressivement.

Dans un cadre plus général, le problème de la réciprocité globale au niveau des échanges est également abordé.

2.5.6. Les rencontres de haut niveau entre la Communauté et le Japon se poursuivront également pendant 1991.

À la fin du mois de mai, le Président de la Commission M. Jacques Delors se rendra à Tokyo pour effectuer une visite officielle au Gouvernement japonais.

[1] Il faut rappeler que le Japon occupe la première place quant au volume de l'aide accordée aux pays en voie de développement (*cf.* note 2, page 65).

Le Comité entend qu'une discussion est actuellement en cours, tant au sein de la Commission qu'au niveau du Conseil, concernant une future déclaration commune sur les relations entre la CE et le Japon.

Une nouvelle réunion au niveau ministériel entre les représentants de la Communauté et du Japon devrait avoir lieu en automne prochain, dans le but de reprendre l'examen des problèmes en suspens et d'intensifier la coopération économique et la collaboration politique.

D'autres rencontres bilatérales sont également prévues, visant à contribuer au déblocage des négociations de l'Uruguay Round du GATT, qui revêtent un intérêt prioritaire tant pour la Communauté que pour le Japon.

3. Conclusions et recommandations du Comité concernant les relations Communauté européenne — Japon

3.1. Au terme des recherches et des débats menés par le Comité sur les rapports ayant existé jusqu'à présent entre la Communauté européenne et le Japon, il semble utile de présenter un certain nombre de conclusions en la matière.

Ces conclusions constituent autant de recommandations à l'adresse des autorités communautaires, dans le but d'obtenir dans le proche avenir une amélioration qualitative substantielle de ces relations et de doter d'un contenu concret les aspirations visant une collaboration accrue entre les deux parties.

3.2. En premier lieu, il faut observer que la nature des décisions déjà adoptées ou envisagées par le gouvernement de Tokyo en vue d'une mutation de la stratégie et des structures économiques et commerciales du pays exige un engagement considérable et des délais de mise en application non négligeables.

Néanmoins, il est encourageant de constater qu'il existe d'ores et déjà des signes éloquents indiquant que la tendance est en train de s'inverser; il convient cependant d'attendre que cette tendance se confirme et qu'elle se concrétise.

L'accroissement de la demande intérieure japonaise, dû à un regain des investissements publics et à une augmentation de la consommation des ménages, est devenu le principal facteur de croissance de l'économie du pays et entraîne actuellement l'augmentation des importations en général, et de produits manufacturés en particulier.

Pour la première fois depuis bien des années, les importations du Japon ont enregistré une croissance en valeur et en volume supérieure à celle des exportations, ce qui a entraîné une diminution de l'excédent de la balance commerciale globale de ce pays.

Cette tendance positive se reflète également dans l'évolution de l'excédent commercial japonais face aux États-Unis et à la Communauté européenne. Bien qu'il ne soit pas aisé de comparer les données statistiques de source communautaire et celles de provenance japonaise, la direction de ce phénomène semble néanmoins confirmée [1].

Les commentateurs japonais considèrent comme acquis le fait que la structure du commerce extérieur de leur pays est en cours de « maturation », car elle est désormais en mesure de faire une place croissante aux importations de produits finis manufacturés et de biens de consommation en provenance des pays occidentaux, ainsi que de produits semi-finis et de composants destinés à l'industrie japonaise et provenant de pays du Sud-Est asiatique, tout en poursuivant, évidemment, ses importations de matières premières et de sources d'énergie [2].

Dans le cas où cette tendance devrait, comme on l'espère, se consolider effectivement dans le proche avenir, les relations commerciales entre le Japon et ses partenaires occidentaux pourraient connaître une amélioration rapide; ainsi, les États-Unis, le Japon et la Communauté européenne pourraient consacrer leur attention et leurs efforts aux questions relatives au renforcement accru de leur collaboration dans tous les domaines.

3.3. Le Comité estime très positifs les résultats des dernières rencontres entre les représentants du gouvernement japonais et de la Commission des Communautés européennes, qui ont abouti à la décision commune d'effectuer un saut qualitatif au niveau de leurs relations, dans un cadre stratégique vaste et de longue portée.

Le Comité accueillerait avec satisfaction la publication de la déclaration commune préconisée sur les relations entre la CE et le Japon, notamment si elle vise à renforcer les contacts institutionnels de haut niveau.

La coopération institutionnelle entre le gouvernement japonais et la Commission, tant au plus haut niveau qu'au niveau technique, devra jeter les bases de cette nouvelle phase de collaboration. Cependant, celle-ci devra être complétée par des contacts et des consultations régulières dans les domaines de l'économie, des sciences, de la culture et des problèmes sociaux.

Le Comité redoute qu'en ce qui concerne ce deuxième aspect, l'évolution ne soit trop lente, ou que des obstacles non prévus n'entravent la mise en œuvre des initiatives nécessaires, ce qui comporte le risque que les déclarations officielles finissent par demeurer lettre morte : cette éventualité serait très préjudiciable, dans la mesure où l'on ne saurait concevoir que l'amélioration souhaitée de la coopération entre la Communauté et le Japon puisse se réduire, en fin de compte, à un calendrier d'échéances bureaucratiques formelles.

Le Comité recommande instamment la mise en oeuvre, dans les meilleurs délais, des contacts prévus à tous les niveaux et souligne particulièrement l'importance d'établir une méthode permettant de mettre en relation

---

[1] Selon les statistiques officielles du Japon, l'excédent japonais par rapport à la CEE ne s'est élevé qu'à 19,7 milliards de dollars en 1989, contre 22,8 en 1988; les données EUROSTAT indiquent un déficit de la CEE de 21,2 milliards d'ECU au cours des 10 premiers mois de 1989, contre 24,5 en 1988. Il est néanmoins regrettable que les deux parties ne parviennent pas à s'accorder sur une méthode uniforme pour mesurer des données d'une telle importance.

[2] *Cf.* « A l'écoute du Japon », le 10. 12. 1990.

les milieux socio-professionnels, en vue de procéder à l'examen de leurs problèmes et à un échange d'expériences.

Dans le cadre de ces perspectives, il est signalé que le Comité économique et social pourrait avoir à assumer un rôle et des tâches d'une importance considérable.

3.4. Au cours de l'analyse de l'état des relations entre le Japon et la Communauté, il a été constaté à plusieurs reprises qu'un des obstacles majeurs réside dans la connaissance insuffisante des réalités socio-culturelles respectives.

En fait, ce sont surtout les Européens qui font preuve d'une connaissance insuffisante du monde japonais, dont les racines spirituelles et matérielles sont complètement différentes de la tradition d'inspiration européenne.

Il est connu que du côté japonais, des efforts très sérieux et de longue date sont entrepris, afin d'étudier et de comprendre les réalités historiques et actuelles du monde européen et américain, efforts principalement concentrés sur les aspects économiques et culturels et, dans une moindre mesure peut-être, sur les questions sociales et politiques [1].

Dès lors, le problème que doit affronter l'Europe consiste à améliorer le degré de connaissance des réalités et des caractéristiques de la société japonaise, de sa culture, de son histoire et de son organisation, avant de se pencher sur les spécificités de son appareil économique, productif, financier et des services.

Le Comité souhaite qu'il soit procédé sans délai à la définition des initiatives les plus appropriées devant être entreprises dans tous les domaines, à commencer par le monde de l'école et de l'université, initiatives basées surtout sur le contact direct entre les opérateurs et les citoyens des deux parties. Il faudra insister sur l'utilité des rencontres, des visites et des séminaires d'étude, qui permettraient un vaste échange d'expériences à tous les niveaux.

Il serait notamment utile d'étudier la manière de mettre en valeur la présence des dizaines de milliers de familles d'opérateurs et de fonctionnaires japonais exerçant leur activité dans différents pays européens. De même, il faudrait rechercher la manière de sensibiliser et d'activer, en vue d'une meilleure connaissance réciproque, le flux des innombrables touristes japonais qui visitent chaque année notre continent.

3.5. Les relations dans le domaine économique et commercial entre la Communauté et le Japon continuent d'être dominées par la nécessité d'augmenter le volume des exportations européennes vers le marché japonais.

À cet égard, il convient de rappeler que l'ensemble du dispositif législatif en vigueur dans ce pays est en train de changer rapidement: de nombreux obstacles et contraintes formelles ont déjà été démantelés et les barrières non tarifaires les plus résistantes s'atténuent progressivement.

Le Comité estime que la Commission devra adopter une attitude très active dans le repérage des obstacles restants, tant implicites qu'explicites, et espère qu'elle saura convenir, avec la contrepartie japonaise, des interventions nécessaires.

Néanmoins, il ne faudrait pas pour autant penser que le marché japonais s'ouvrira facilement aux industries européennes. Au contraire, il deviendra encore plus manifeste, dans l'immédiat, que les plus grandes difficultés à surmonter résident dans la nature extrêmement compétitive du marché intérieur japonais, dans la concurrence acharnée à laquelle se livrent les entreprises locales entre elles et vis-à-vis des nouveaux venus, dans la rigueur des règles et des habitudes locales et, enfin, dans les résistances psychologiques qui empêchent encore les consommateurs japonais d'accepter des produits provenant de l'étranger.

Tous les opérateurs européens souhaitant séduire l'acheteur japonais devront consentir un effort particulier pour adapter leurs produits et leurs politiques de vente aux exigences d'un environnement économique et social à bien des égards différent de celui qui caractérise les pays de la Communauté, ainsi que l'ont déjà fait dans le passé les entreprises européennes qui se sont imposées sur ce marché.

La Commission des CE se doit d'apporter son soutien à ces efforts qui devront conduire, à moyen terme, à un meilleur équilibre des échanges entre la Communauté et le Japon.

3.6. La présence, très insuffisante, d'installations de production d'entreprises européennes au Japon constitue à l'évidence un sujet de préoccupation.

Les causes qui ont engendré cet état des choses dans le passé sont désormais bien connues. Toutefois, comme il a déjà été noté à propos des exportations communautaires au Japon, la situation est en train de changer rapidement, notamment sous l'effet des mesures de libéralisation que le gouvernement japonais est en train d'adopter de sa propre initiative et dans le cadre de la « Structural Impediments Initiative ».

Le Comité espère que la Commission parviendra à convenir, avec ses interlocuteurs japonaise, d'un nouveau cadre de normes et d'incitations spécifiques apte à encourager l'installation d'entreprises européennes au Japon [2], et à doter d'un contenu réel la notion de « réciprocité », depuis longtemps en discussion.

Parallèlement, la Commission devrait s'efforcer de sensibiliser les chefs d'entreprise communautaires, afin qu'ils envisagent de s'engager davantage au Japon, pays

[1] Il a été observé qu'une des raisons du succès de la pénétration des produits japonais sur les marchés européens et américains réside dans les analyses approfondies effectuées par les chefs d'entreprise japonais sur les exigences et les préférences des consommateurs occidentaux, alors que les opérateurs européens sont bien loin d'avoir une connaissance comparable du marché de la consommation japonais.

[2] La Commission a déjà entrepris l'examen de ce problème: *cf.* la récente publication « Guide des investissements européens au Japon ».

qui possède déjà un marché intérieur de grande dimension et qui connaît actuellement une phase de forte expansion.

3.7. Le Comité constate avec inquiétude l'absence presque totale d'initiatives conjointes de collaboration entre entreprises européennes et japonaises implantées dans des pays tiers, et particulièrement dans les pays en voie de développement, initiatives tenant notamment compte des nécessités de développement de ces pays.

Sur ces marchés, du reste, la concurrence exercée par les produits japonais ne fait que croître au détriment des positions acquises depuis longtemps par les exportations européennes, ce qui met en évidence un autre aspect de la vulnérabilité des économies des pays communautaires.

Il serait opportun que lors de leurs prochaines rencontres avec leurs interlocuteurs japonais, les autorités communautaires aient conscience du problème de la coopération industrielle dans les pays tiers et qu'elles s'attachent à promouvoir à cette fin la réalisation d'études et de séminaires et l'élaboration de propositions concrètes.

3.8. Une attention particulière devra être accordée aux problèmes posés par les investissements directs dans des unités de production d'entreprises manufacturières japonaises en Europe, entre autres parce que ces investissements croissent rapidement, en nombre et en importance.

Le Comité affirme qu'en principe, les investissements directs japonais dans la Communauté doivent être accueillis favorablement, surtout lorsqu'ils comportent une augmentation de la « valeur technologique ajoutée produite dans la Communauté » [1] et une croissance de l'emploi.

De même, il faut encourager les accords de coopération et les associations momentanées entre entreprises des deux parties, souvent porteurs de technologies innovatrices et de méthodes modernes de gestion.

Les installations de production que les entreprises japonaises ont réalisées ces dernières années dans la Communauté ont entraîné, dans de nombreux cas, des transferts importants de savoir-faire et de méthodes d'organisation de la production vers les petites et moyennes entreprises communautaires appelées à fournir des pièces détachées et des composants conformes aux normes rigoureuses de qualité exigées par les demandeurs [2].

Cependant, la Commission devrait exercer une surveillance particulière pour éviter l'apparition de formes de concurrence injustifiées du fait de l'octroi d'encouragements par les États membres; par ailleurs, elle devrait s'engager à maintenir une « cohérence » globale entre les installations d'origine externe et les actions de politique régionale soutenues par la Communauté.

3.9. Sur les problèmes concernant l'agriculture, les positions de la Communauté européenne et du Japon sont assez concordantes: en effet, les deux parties subissent également les pressions des États-Unis (pays, du reste, fortement protectionniste en matière d'agriculture) et d'autres pays producteurs de produits agricoles, qui visent à l'ouverture des frontières et à la réduction des subventions agricoles.

Les réponses apportées à ces pressions par la Communauté et par le Japon sont analogues et peuvent se résumer dans le fait que les deux parties:

— consentent à une réduction générale des subventions, à condition qu'elle soit effectuée de manière graduelle, équilibrée et réciproque,

— acceptent le principe consistant à établir des règles multilatérales couvrant le secteur des échanges agricoles internationaux,

— sont disposées à réexaminer les politiques agricoles en vigueur tout en respectant, toutefois, les principes fondamentaux de ces politiques: en effet, ces politiques protègent des valeurs qui ne concernent pas les négociations commerciales, telles que la sauvegarde des valeurs traditionnelles des collectivités rurales respectives, la défense du territoire et de l'environnement et l'exigence visant à garantir les approvisionnements alimentaires contre une dépendance excessive de l'extérieur (cette exigence est particulièrement ressentie au Japon, qui garde en mémoire le souvenir des expériences de l'immédiat après-guerre).

La Communauté européenne et le Japon partagent la conviction que la voie à suivre est celle qui consiste à renforcer les instruments multilatéraux du GATT et ne souscrivent pas à la multiplication des demandes visant la conclusion d'accords bilatéraux partiels concernant les échanges de certains produits agricoles spécifiques.

3.10. Le Comité constate que dans une perspective à plus long terme, les problèmes socio-économiques de la Communauté et du Japon présentent des affinités très intéressantes.

À titre d'exemple, dans le programme de réforme interne présenté par le MITI et devant être réalisé au cours des années '90 [3], on note parmi les thèmes prioritaires l'amélioration de la qualité de la vie et de la protection du consommateur, la satisfaction des exigences émergentes d'une société en cours de vieillissement, le renforcement de la protection de la femme.

Ce sont là des problèmes auxquels la Communauté accorde également une grande attention et il serait, dès

[1] Le critère de la « valeur technologique ajoutée produite dans la Communauté » apparaît plus pertinent que le critère du « contenu minimum local ».

[2] L'agence gouvernementale « JETRO'S — International Economic and Trade Information Center » réalise périodiquement des analyses très approfondies des investissements directs des entreprises manufacturières japonaises dans la Communauté, des motivations qui les ont guidées et des problèmes auxquels elles se sont heurtées. Le 6e rapport a été publié en mars 1990 sous le titre: « Current situation of business operations of japanese manufacturing enterprises in Europe. » Dans ce rapport, référence est faite notamment aux initiatives émanant d'entreprises industrielles japonaises visant à installer en Europe des centres de recherche et développement, ainsi que des « Design Centers », destinés à identifier les besoins réels du marché européen.

[3] Ministère pour le commerce extérieur et l'industrie « Commerce extérieur et politique industrielle dans les années 1990 — Créer des valeurs humaines dans l'âge global », 5 juillet 1990.

lors, opportun qu'une relation étroite soit maintenue entre les deux parties, en vue d'instaurer un échange permanent d'expériences et de contrôler l'efficacité des solutions envisagées.

Ces considérations sont également valables pour les questions concernant le développement à long terme de l'économie japonaise, la flexibilité des structures industrielles, la promotion des petites et moyennes entreprises, les politiques de l'énergie et de l'environnement.

Le Comité estime que ces problèmes, outre de donner lieu à un échange d'opinions et d'expériences, pourraient également faire l'objet de recherches conjointes et d'expérimentations menées en commun.

3.11. Sur le plan plus général des relations économiques et politiques internationales, le Comité souligne la nécessité impérative d'approfondir et d'étendre les relations entre la Communauté européenne et le Japon, afin qu'elles atteignent une intensité équivalente à celle des relations qui unissent à l'heure actuelle la Communauté et les États-Unis et les États-Unis et le Japon.

Par ailleurs, les trois principaux pôles de la politique et de l'économie mondiales devraient mettre en oeuvre une stratégie de collaboration et de cohésion qui tende à réaliser ce « nouvel ordre » international qui devra être source de sécurité, d'harmonie et de prospérité pour tous les peuples.

Fait à Bruxelles, le 25 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

TABLEAU 1

LE COMMERCE DE MARCHANDISES DU JAPON PAR SECTEURS (1977-1989)

(En millions de dollars E-U, après dédouanement)

	Total		Balance commerciale	avec les E-U		Balance commerciale	avec les CE		Balance commerciale
	Export.	Import.		Export.	Import.		Export.	Import.	
1977	80 495	70 809	9 686	19 717	12 396	7 321	8 736	4 195	4 541
1980	129 807	140 528	(10 721)	31 367	24 408	6 959	16 650	7 842	8 802
1983	146 927	126 393	20 534	42 829	24 647	18 182	18 523	8 120	10 403
1986	209 151	126 408	82 743	80 456	29 054	51 402	30 675	13 989	16 685
1989	275 175	210 847	64 561	93 188	48 246	44 942	47 908	28 146	19 762

Source: Institut japonais des affaires sociales et économiques, Centre Kelzal Koho, Japon 1990 — Une comparaison internationale, Tokyo 1990, page 36.

TABLEAU 2

INVESTISSEMENT DIRECT: EUR 12

(Unité millions d'ECU)

Pays partenaire	Année				
	1984	1985	1986	1987	1988
Flux sortants					
E-U	− 11 650	− 10 063	− 17 662	− 23 901	− 20 074
Japon	− 295	− 36	− 116	− 18	− 187
AELE	− 929	− 760	9	− 1 826	− 2 306
Niveau mondial (1)	− 17 395	− 15 349	− 22 164	− 30 780	− 30 711
Flux entrants					
E-U	2 919	1 766	2 484	2 356	606
Japon	390	646	445	1 502	1 461
AELE	1 661	1 666	3 267	3 543	9 021
Niveau mondial (1)	6 177	5 637	6 840	12 578	14 278

(1) À l'exclusion des investissements internes EUR 12.

Source: EUROSTAT, Unité C3, l'investissement direct de la Communauté européenne de 1984 à 1988, Luxembourg 1990, pp. 73 et 75 (estimations EUROSTAT).

Notes:

Flux sortants:
— un chiffre positif indique un désinvestissement net,
— un chiffre négatif indique un investissement net,
— à l'exclusion des bénéfices réinvestis.

Flux entrants:
— un chiffre positif indique un investissement net,
— un chiffre négatif indique un désinvestissement net,
— à l'exclusion des bénéfices réinvestis.

TABLEAU 3

L'INVESTISSEMENT DIRECT: EUR 12 — E-U — JAPON

(Unité millions d'ECU)

	1984	1985	1986	1987	1988
Réalisé par:					
EUR 12	− 17 395	− 15 349	− 22 164	− 30 780	− 30 711
E-U	7 128	1 233	− 8 796	− 8 605	− 1 997
Japon (1)	− 7 558	− 8 455	− 14 713	− 16 916	− 28 931
Réalisé par:					
EUR 12	6 177	5 637	6 840	12 578	14 278
E-U	28 460	26 733	36 969	39 357	43 870
Japon (1)	− 13	841	230	1 010	− 410
Investissement net par:					
EUR 12	− 11 218	− 9 712	− 15 324	− 18 202	− 16 433
E-U	35 588	27 966	28 173	30 752	41 873
Japon (1)	− 7 571	− 7 614	− 14 483	− 15 906	− 29 341

(1) Ces données concernent les investissements enregistrés dans la balance des paiements de la Banque du Japon; il ne s'agit pas d'investissements « notifiés » au Ministère des Finances.

Source: EUROSTAT, l'investissement direct de la Communauté européenne de 1984 à 1988, Luxembourg 1990, page 11.

Avis sur le rapport annuel sur la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels

(91/C 159/21)

Le 28 janvier 1991, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du traité CEE, de consulter le Comité économique et social sur le rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 avril 1991 (rapporteur: M. McGarry).

Lors de sa 286e session plénière (séance du 24 avril 1991), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Conformément à l'article 130 D du traité CEE tel que modifié par l'Acte unique européen, la réforme des fonds structurels a été entreprise pour en accroître l'efficacité, en vue de promouvoir la cohésion économique et sociale de la Communauté. Cette réforme, qui a été mise en application le 1er janvier 1989, se concentre principalement sur trois fonds structurels [Fonds européen de développement régional (Feder), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA)].

1.2. La réforme doit également couvrir les autres actions et instruments financiers de la Communauté, par exemple la Banque européenne d'investissements (BEI), et les États membres sont obligés de mener des politiques économiques qui contribuent à la cohésion qu'implique l'Acte unique. Cinq objectifs principaux complémentaires ont été fixés:

— Objectif 1: Promouvoir le développement et l'ajustement des régions en retard de développement, dont le PIB par habitant est inférieur ou proche de 75 % de la moyenne communautaire.

— Objectif 2: Reconvertir des régions gravement affectées par le déclin industriel.

— Objectif 3: Lutter contre le chômage de longue durée.

— Objectif 4: Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

— Objectif 5: Réformer la politique agricole commune.

Une législation de mise en œuvre a été introduite, à savoir le règlement (CEE) n° 2052/88 et les règlements (CEE) d'application n° 4253/88, n° 4254/88 et n° 4256/88.

1.3. Pour répondre aux demandes et aux plans nationaux présentés par les États membres, les cadres communautaires d'appui ont été mis en place. Ils définissent les grandes lignes des mesures devant être prises par les États membres et la Communauté. Celles-ci ont à leur tour mené à l'élaboration par les autorités nationales et régionales de programmes opérationnels qui ont ensuite été mis en œuvre.

2. Objectifs du rapport annuel [doc. COM(90) 516 final]

2.1. L'article 16 du règlement n° 2052/88 prévoit que « ... la Commission présente au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social un rapport sur l'application qui a été faite du présent règlement au cours de l'année précédente. Dans ce rapport, la Commission indique en particulier les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs visés à l'article 1er et dans la concentration des interventions au sens de l'article 12 ».

2.2. Toutefois, le Comité estime que la Commission a interprété quelque peu différemment ces objectifs, à savoir comme consistant à « rendre compte de l'application effective des principes de base inscrits dans les règlements, ainsi qu'à porter une appréciation sur le déroulement du partenariat et la manière dont ont été élaborés les Cadres Communautaires d'Appui. Cette appréciation ne peut être que limitée par définition, puisque la mise en oeuvre de la réforme se fera de façon progressive » (p. 1, Introduction). En particulier, il est précisé que « son but n'est pas de dresser un bilan de l'impact de la réforme, notamment au regard des objectifs de cohésion économique et sociale énoncés à l'Article 130 A du Traité » (p. 1, Résumé et Commentaires).

3. Évaluation générale des principes de la réforme et de leur application (chapitre 1)

3.1. *Les principes de la réforme et leur application effective*

3.1.1. Globalement, la Commission dresse un bilan préliminaire favorable (respect des délais dans la présen-

tation des plans, doublement effectif des crédits, partenariat entre la Commission et les autorités nationales et régionales, consultation des partenaires sociaux).

3.1.2. Sur certains points toutefois, la Commission émet quelques critiques concernant les procédures actuelles:

— Les plans présentés par les États membres n'offrent pas de garanties suffisantes quant à l'additionnalité des fonds.

— La procédure d'élaboration des plans s'est révélée être « plus lourd(e) qu'il n'était prévu initialement ».

3.1.3. Le Comité s'associe à l'évaluation critique de la Commission.

3.2. *Évaluation de la phase opérationnelle au regard des cinq objectifs (chapitre 2)*

3.2.1. Le rapport annuel présente les lignes directrices élaborées par la Commission, notamment la nécessité de renforcer la synergie entre les fonds, de se concentrer sur la production plutôt que sur les infrastructures, de concentrer l'intervention sur un nombre limité d'axes prioritaires. Il rend compte des différents processus de planification dans les États membres et des négociations ayant abouti à un accord sur les 54 cadres communautaires d'appui.

3.2.2. Les crédits ont été répartis comme suit entre les cinq objectifs:

a) Allocation des crédits par pays et par exercice budgétaire applicable

	Objectif 1 (MECU) (1989-1993)	Objectif 2 (MECU) (1989-1991)	Objectifs 3/4 (MECU) (1990-1992)	Objectif 5b (MECU) (1989-1993)	Total (MECU)
Grèce (1)	6 667				6 667
Espagne	9 779	735	563	285	11 362
France	888	700	872	960	3 420
Irlande (1)	3 672				3 672
Italie	7 443	265	585	385	8 678
Portugal (1)	6 958				6 958
RU	8 793	1 510	1 025	350	3 678
Belgique		195	174	33	402
Danemark		30	99	23	152
Allemagne		355	573	525	1 453
Luxembourg		15	7	3	25
Pays-Bas		95	230	44	369
Total partiel	36 200	3 900	4 128	2 607	46 835
Initiatives communautaires	2 100	500	217	188	3 005 (2)

b) Allocation des crédits, autres exercices budgétaires, ventilation par pays impossible

		(1992-1993)	(1989-1993)		
		2 805	1 353		5 910
Divers					1 150
5a					3 415
Total	38 300	7 205	7 450	2 795	60 315

(1) La Grèce, l'Irlande et le Portugal sont couverts par l'objectif 1 sur l'intégralité de leur territoire.
(2) CCA approuvés uniquement (par exemple *Stride, Star, Prisma*).

3.2.3. S'agissant des régions de l'objectif 1, la Commission constate:

— que les besoins exprimés sont largement supérieurs aux moyens disponibles,

— que certains pays (Espagne, Grèce, Portugal) ne prévoient aucune combinaison avec des prêts de la BEI,

— que les infrastructures de base absorbent la moitié de l'enveloppe financière, en dépit de divergences marquées entre les États membres (*cf.* annexes n^{os} IV et VII).

3.2.4. En ce qui concerne les régions de l'objectif 2, la Commission souligne:

— que les axes prioritaires de soutien devraient porter sur les investissements productifs, ce qui est en grande partie le cas (à l'exception de l'Espagne et du Royaume-Uni),

— que par rapport aux engagements actuels, des réductions importantes ont dû être opérées pour les nouvelles actions,

— que des différences sensibles apparaissent entre les États membres quant aux priorités d'intervention (*cf.* annexe V).

3.2.5. En ce qui concerne les objectifs 3 et 4, la Commission relève:

— que la demande exprimée dépasse largement l'enveloppe budgétaire disponible,

— que les actions en faveur des jeunes sont prépondérantes,

— qu'il subsiste un risque de chevauchement entre les programmes affectés aux différents objectifs.

3.2.6. S'agissant des régions de l'objectif 5b, les axes prioritaires d'intervention concernent le développement rural, axé notamment sur les PME, la protection de la nature et de l'environnement ainsi que les programmes de formation.

3.3. *Présentation thématique des interventions communautaires (chapitre 3)*

3.3.1. Pour ce qui concerne les infrastructures de base, priorité est donnée aux transports, aux télécommunications et à l'énergie (voir annexe VIII) (50 % de l'ensemble des ressources vont aux régions de l'objectif 1).

Les investissements portent également sur le renforcement des secteurs productifs, le développement des ressources humaines, et l'amélioration des structures agricoles.

3.4. *Actions de mise en œuvre et exécution du budget*

3.4.1. La Commission s'efforce de renforcer les dispositifs de contrôle en introduisant un code de conduite. Elle a mis en place un système de comités de suivi (non décrit en détail) destinés à contrôler la mise en œuvre des CCA. La Commission met l'accent sur l'assitance technique proposée pour contribuer à la mise en œuvre de la réforme des fonds.

4. Observations générales

4.1. Le Comité constate avec satisfaction que non seulement la Commission assume désormais un rôle statutaire en ce qui concerne les CCA, mais qu'elle a en outre joué un rôle actif au niveau de leur création, de leur coordination et de leur mise en oeuvre, au cours de la période couverte par le premier rapport annuel. Le Comité convient que la Commission devrait exercer un contrôle accru sur les futures politiques de la Communauté dans ce domaine. Parallèlement, la Commission devrait poursuivre ses efforts visant à faire entendre la voix des régions à cet égard, promouvant ainsi décentralisation et transparence.

4.2. Le Comité estime que le rapport rend compte de façon précise mais insuffisamment approfondie ou systématique des actions entreprises par la Commission et des accords conclus avec les États membres en vue de mettre en oeuvre les réformes.

4.3. Le Comité prend acte de l'affirmation du rapport selon laquelle « il fallait donc que la Communauté se dote des moyens pour répondre de manière satisfaisante aux exigences de l'article 130 A » et « il s'avérait nécessaire de disposer de ressources suffisantes pour (...) avoir un impact économique réel » et que « ces deux préoccupations furent satisfaites ». Le Comité n'estime pas que ce sentiment de satisfaction se justifie. En conséquence, il recommande qu'à l'avenir de telles affirmations soient davantage étayées. Les conclusions du quatrième rapport périodique confirment l'existence persistante et fréquente de disparités entre les régions et démontrent que malgré leur doublement, les fonds n'ont qu'un impact limité sur les disparités de revenus.

4.4. Le Comité constate également que ce premier rapport se cantonne à la phase d'élaboration des CCA. Il ne faut pas que cela devienne un précédent pour les futurs rapports. Le Comité recommande que ceux-ci présentent une analyse claire et approfondie de la mise en oeuvre des CCA, des programmes opérationnels et des liens entre les fonds en tant que tels et des fonds d'emprunt de la BEI. Une telle analyse devrait notamment comprendre des comparaisons entre les régions et entre les États membres, afin de déterminer quelles sont les procédures adéquates afin de réaliser les objectifs de la Communauté. Il conviendrait que le rapport rende compte en détail du degré de réalisation des différents

objectifs des fonds et de la manière dont le potentiel endogène a été mobilisé.

4.5. Étant donné que le rapport est limité à la phase préparatoire des CCA, rien ne permet de déterminer si la réforme des fonds a contribué à la réalisation de l'objectif que constitue la cohésion économique et sociale, en réduisant les disparités entre les régions. En conséquence, le Comité demande que les futurs rapports ne se cantonnent pas aux aspects techniques de la mise en œuvre de la réforme, mais qu'ils présentent également une évaluation de la contribution de la réforme à la cohésion économique et sociale dans l'ensemble de la Communauté.

4.6. Le Comité observe qu'il existe des risques considérables de chevauchement entre les différents rapports de la Commission alors que parallèlement, ces rapports pourraient ne pas brosser un tableau complet de la question. Aussi, le Comité invite-t-il la Commission à reconsidérer, conformément aux règlements, la procédure d'élaboration des rapports dans son ensemble afin de définir plus précisément les champs respectifs des rapports annuels sur la mise en œuvre de la réforme, des rapports périodiques et des rapports annuels sur les fonds individuels de manière à ce qu'ils soient élaborés sans chevauchements inutiles, notamment dans la perspective de futures réformes.

4.7. Bien que dans le rapport l'objectif de la cohésion soit interprété comme consistant à réduire les disparités entre les différentes régions, aucune indication n'est fournie ni en ce qui concerne un niveau de réduction particulier ou un calendrier y afférent ni pour ce qui est de la contribution des fonds structurels à la réalisation de cet objectif. Le Comité s'inquiète des conclusions du quatrième rapport périodique qui montrent que de manière générale, les disparités entre les régions de la Communauté tendent à s'accroître. Le Comité recommande qu'afin que les responsables politiques puissent être pris au sérieux par le public et les politiques inspirer confiance, il conviendrait que les objectifs soient quantifiés, un calendrier de mise en œuvre réaliste défini, de même que les implications budgétaires devraient être quantifiées et les crédits nécessaires libérés.

4.8. Étant donné que le rapport ne détaille en aucune façon l'impact du Marché unique sur les régions, le Comité reste perplexe devant des affirmations sommaires telles que : « la dynamique impulsée par la réalisation du marché unique a contribué (...) au développement économique des régions les plus défavorisées ». Le Comité invite la Commission à étayer cette affirmation.

4.9. Le Comité constate que les réformes ont été mises en oeuvre dans un contexte de changements rapides : Marché unique, réforme de la PAC (accentuée par les négociations du GATT) et premiers pas vers l'union monétaire auront un impact différent selon qu'il s'agit du cœur ou des régions périphériques de la Communauté. Si l'on veut apprécier correctement l'impact des réformes, il est indispensable de définir des lignes directrices adéquates et d'assurer un contrôle permanent efficace.

5. Observations spécifiques

5.1. *Partenariat*

5.1.1. Le Comité partage l'engagement en faveur de l'approche partenariale et se félicite des efforts consentis par la Commission pour la mettre en œuvre malgré un calendrier très serré. Cependant, le Comité suggère qu'il conviendrait de rendre compte du degré de décentralisation ayant caractérisé l'élaboration des CCA et des programmes opérationnels et leur mise en œuvre ultérieure dans chaque État membre. Il conviendrait d'indiquer plus clairement la manière dont le partenariat entre les différents niveaux d'autorité a été mis en place et quelle en a été l'efficacité dans les différents États membres. Le Comité propose également que les rapports annuels comprennent des rapports résumés, concernant notamment les résultats obtenus par les comités de suivi. Il conviendrait qu'afin d'apprécier les écarts éventuels entre les propositions des autorités, régionales ou locales et la manière dont celles-ci sont présentées par les États membres, la Commission continue à accorder une grande attention à ces propositions et qu'elle aide les autorités concernées à user efficacement de leur influence.

5.1.2. Tout en observant que le délai imparti pour les consultations entre les différents partenaires était très bref compte tenu de la nécessité de parachever les CCA, le Comité estime que le dialogue entre les différentes autorités concernant la réforme des fonds n'aurait pas dû se confiner à la phase d'élaboration des CCA. Il propose dès lors que les autorités régionales et locales soient encouragées à ouvrir un large débat avec l'ensemble des groupes d'intérêt concernés de la région sur le rôle de ces derniers et les priorités des programmes communautaires.

5.2. *Rôle des partenaires sociaux*

5.2.1. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission s'est efforcée de promouvoir la participation des partenaires sociaux, notamment en organisant à l'échelon régional des réunions concernant les CCA. Toutefois, le Comité considère insuffisante la consulta-

tion des partenaires sociaux aux niveaux national et régional et invite les États membres à consulter systématiquement les représentants des intérêts socio-économiques à ces niveaux afin de renforcer la synergie. Cette consultation devrait englober l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. L'implication des partenaires sociaux est essentielle en matière de choix des investissements.

5.2.2. Les partenaires sociaux doivent avoir la possibilité d'intervenir, notamment

— en ce qui concerne la définition des priorités des objectifs de développement régional et le choix du type d'intervention approprié. La combinaison des investissements productifs et des investissements dans les infrastructures doit tenir compte des spécificités régionales,

— et pour assurer une intervention pratique plus efficace des fonds.

5.2.3. Le Comité recommande également que les partenaires sociaux bénéficient d'une assistance technique leur permettant de renforcer leur rôle dans le développement régional et de formuler leurs propres propositions pour les programmes régionaux.

5.2.4. Le Comité constate une fois de plus qu'en dehors du Comité du Fonds social européen et de la consultation des partenaires sociaux au niveau européen conformément à l'article 31.2 du règlement (CEE) n° 4253/88, le rôle des partenaires sociaux et autres groupes d'intérêt est mal défini.

Le Comité invite la Commission à rendre compte de manière spécifique des efforts déployés par les États membres et la Commission pour poursuivre le dialogue avec les partenaires sociaux et les autres groupes d'intérêt aux niveaux national, régional et local.

5.3. *Additionalité*

5.3.1. Le Comité a toujours appuyé sans réserve le principe d'additionalité et se félicite des efforts vigoureux consentis par la Commission pour le mettre en oeuvre. Le Comité regrette que certains États membres ne se soient pas encore exprimés de façon satisfaisante sur l'application de ce principe. Il souhaite que le prochain rapport rende pleinement compte de l'application du principe d'additionalité dans chaque État membre.

5.3.2. Le Comité estime que de plus amples renseignements concernant l'application du principe d'additionalité pourraient être obtenus par l'entremise des comités de suivi. Dès lors, il propose que la responsabilité en la matière figure parmi leurs attributions. Il propose également que les autorités régionales et locales soient consultées sur ce sujet important.

5.3.3. Le Comité reconnaît qu'assurer l'application de ce principe dans les États membres pose des problèmes d'ordre opérationnel. Il reconnaît en outre qu'aucun système de pénalisation n'a été prévu pour les cas où il serait clairement démontré que le principe n'a pas été respecté. Le Comité propose donc que la Commission redéfinisse le principe d'additionalité et use de tous les moyens dont elle dispose pour en garantir l'application effective.

5.3.4. Le Comité craint que les autorités nationales ou régionales puissent ne pas être en mesure d'absorber la totalité des fonds qui leur sont alloués.

Lorsque dans des cas précis et pour des raisons justifiables la totalité des fonds alloués aux programmes de développement n'a pas été utilisée dans une région particulière, la Comission devrait veiller à ce que ces fonds soient dépensés dans cette région plutôt que perdus. Le cas échéant, il pourrait s'avérer nécessaire de redéfinir les CCA concernés éventuellement sur base d'une assistance et de conseils techniques et organisationnels. Cette procédure pourrait également favoriser la mise en place de nouvelles combinaisons de financement comprenant notamment des fonds d'origine locale.

5.3.5. Le Comité recommande que les initiatives communautaires ne soient pas contrôlées par les États membres ni utilisées pour compléter les programmes opérationnels. Le risque de voir limiter ou insuffisamment exploiter les initiatives communautaires en raison de l'incapacité des États membres à apporter une contribution appropriée pourrait être éliminé en autorisant l'intervention d'autres sources de financement complémentaire.

5.4. *Ventilation sous-régionale des dépenses*

Étant donné que les régions relevant de l'objectif 1 sont souvent de taille importante, il conviendrait que le rapport détaille davantage la répartition des fonds à l'intérieur de ces régions. Le Comité est soucieux de voir poursuivre l'objectif que constitue la cohésion économique et sociale au niveau à la fois sous-régional et régional, conformément à l'article 12, paragraphes 4 et 6 du règlement (CEE) n° 2253/88 et à l'article 130 B de l'Acte unique, qui prévoient qu'une attention particulière est accordée aux régions les moins prospères, y compris parmi les régions relevant de l'objectif 1.

5.5. *Procédures administratives*

Le délai imparti pour l'élaboration des CCA était extrêmement bref. A cela il faut ajouter le fait que les procédures proprement dites se sont avérées relativement complexes. Le Comité craint que du point de vue qualitatif, les ressources des fonds ne soient pas dépensées de façon adéquate, et il aurait apprécié que le rapport mentionne le problème des procédures et les difficultés rencontrées. Le Comité invite la Commission à assurer que le calendrier d'élaboration des futurs CCA sera moins bref et les procédures administratives aux niveaux communautaire, national et régional mieux coordonnées. Le Comité suggère que l'on dégage des « procédures modèles » sur base des nombreux CCA qui ont été élaborés.

5.6. *Évaluation indépendante*

Le Comité appuie les efforts de la Commission visant à développer un cadre pour l'évaluation et à inviter des experts indépendants à contrôler au coup par coup la mise en oeuvre de la réforme. Il recommande que les conclusions de ces experts soient incorporées dans les rapports annuels. Le Comité fait observer que la mise en oeuvre des CCA fait actuellement l'objet d'une évaluation et recommande que les conclusions de celle-ci soient mises à profit pour modifier la mise en oeuvre des CCA lorsque cela s'avère nécessaire.

5.7. *Comités d'évaluation et Comités de suivi*

5.7.1. Aux termes de l'article 25 du règlement (CEE) nº 4253/88, suivi et évaluation sont étroitement liés tout en demeurant parfaitement distincts. Alors que la fonction de suivi relève de la compétence des comités de suivi instaurés dans le cadre du partenariat, la fonction d'évaluation comprend un examen nettement plus approfondi et exige une plus grande indépendance. La fonction d'évaluation est nettement plus détaillée; elle devrait se fonder notamment sur des indicateurs socio-économiques et comprendre une analyse qualitative. L'évaluation *ex-ante* et *ex-post* des mesures prévues doit bénéficier d'une plus grande indépendance que la fonction de suivi. Les procédures d'évaluation fixées dans les CCA semble être en contradiction avec les articles correspondants des règlements.

5.7.2. Aussi, le Comité invite-t-il la Commission à offrir, dans le prochain rapport annuel, un meilleur aperçu de l'interaction dans la pratique entre les comités mentionnés plus haut. Dans ce contexte, il conviendrait non seulement que la Commission coordonne les travaux de ces comités mais aussi qu'elle garantisse une clarté maximum pour ce qui est de leurs rôles et de l'exercice de leurs responsabilités.

5.7.3. Le Comité constate avec intérêt le rôle particulier conféré aux partenaires sociaux en Irlande concernant l'évaluation de la mise en oeuvre des CCA et estime que ce modèle pourrait être reproduit dans d'autres parties de la Communauté.

5.8. *Développement intégré*

5.8.1. Le Comité réaffirme son appui à une approche intégrée du développement qui exige l'intervention combinée des différents fonds, l'intégration des instruments, l'application des fonds par delà les différents domaines fonctionnels. Le Comité recommande notamment que les procédures de suivi et d'évaluation accordent une attention particulière aux différents aspects de l'intégration au niveau local. Il conviendrait que les rapports annuels comportent une évaluation du niveau d'intégration obtenu et des obstacles à l'intégration aux niveaux régional et local.

5.8.2. Il est peu important pour les régions ou les communautés locales de savoir si le Feder ou le FSE ont octroyé des fonds pour le développement. Ces régions ou zones seraient néanmoins intéressées à ce que leurs plans de développement local ou régional soient approuvés sur base de leur contribution aux objectifs du développement, quel que soit le fonds dont provienne l'aide. En conséquence, le Comité propose que dans les futures propositions relatives à la réforme des Fonds, la Commission reconsidère la nécessité de disposer de fonds distincts.

5.8.3. Le Comité constate que les dépenses sectorielles ont varié suivant les États membres. Le rapport annuel n'offre pas d'éclaircissement à ce sujet. Il se peut que ces variations résultent de différences dans les niveaux de développement des régions, ou dans la manière d'aborder les objectifs socio-économiques. Le Comité craint que ces questions sans réponses ne fassent naître des doutes quant à la coordination de la politique régionale de la Communauté dont la Commission est responsable. Le Comité demande que les futurs rapports annuels offrent une explication plus approfondie de ces différences et démontrent la cohérence de la politique régionale dans l'ensemble de la Communauté.

5.9. *Compatibilité de la politique structurelle et de la politique de la concurrence*

Le Comité ne souhaite pas approfondir cette question, mais attire toutefois l'attention sur la contradiciton possible entre les politiques communautaires dans ce domaine. Le Comité rappelle qu'il a adopté un avis majeur sur les « Aides nationales au développement régional » [1] qui met en lumière ce problème. Il souhaite qu'une analyse approfondie de ce problème soit réalisée, concentrée en particulier sur la compatibilité de la

[1] JO nº C 75 du 3. 4. 1986.

politique de la concurrence et de la politique structurelle. Le Comité a pris connaissance de la communication de la Commission sur la politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel [doc. COM(90) 566] sur laquelle il prépare un avis. Le Comité souligne qu'afin de permettre le renforcement de la cohésion économique et sociale, il est nécessaire de définir une politique de la concurrence qui soit conforme à la politique de développement régional de la Communauté.

5.10. *Politique de l'environnement*

5.10.1. Le Comité constate avec satisfaction que les objectifs liés à l'environnement jouent un rôle important dans les cadres communautaires. Il souhaiterait qu'il soit rendu compte plus en profondeur de l'impact des fonds structurels sur l'amélioration de l'environnement et des liens avec les autres politiques communautaires dans ce domaine.

5.10.2. Le rapport ne mentionne pas dans quelle mesure les différentes opérations ont été soumises à une évaluation d'impact sur l'environnement.

5.10.3. Le Comité apprécierait que les futurs rapports rendent compte de l'étendue de l'évolution *ex-ante* de l'impact des mesures sur l'environnement.

5.11. *Combinaison prêts/subventions*

Le rapport rend compte de la combinaison de prêts et de subventions dans chaque État membre et suggère que certains États membres offrent davantage de possibilités que d'autres quant à la réalisation de projets profitables. Le Comité apprécierait que les futurs rapports approfondissent ce point.

5.12. *Assistance technique*

Le Comité constate que le recours à l'assistance technique a été très limité, et invite les États membres à mettre davantage à profit les possibilités offertes pour faciliter l'accès à l'assistance technique et pour satisfaire à la demande latente en la matière aux niveaux régional et local. Le recours à l'assistance technique devrait faire partie intégrante de la mise en œuvre du partenariat.

5.13. *Inclusion des mesures 5a dans les fonds structurels*

Les mesures de l'objectif 5a sont de type horizontal et destinées à améliorer l'efficacité des structures agricoles dans les zones de montagne et moins favorisées; elles étaient largement appliquées avant le doublement des fonds. Ces mesures, dont l'importance en tant que source d'aide aux revenus pour les agriculteurs ne cesse de croître, sont maintenant incluses dans l'enveloppe des fonds structurels. Cette procédure pose des problèmes particuliers dans les cas où les fonds structurels sont alloués sur une base approximative par tête au niveau sous-régional. Il en résulte que dans les régions dites « moins favorisées » qui connaissent une concentration élevée de petits agriculteurs et où les aides directes aux revenus sont significatives, les fonds destinés à des mesures structurelles axées sur le développement économique proprement dit risque d'être insuffisants.

5.14. *Recours aux subventions globales*

Les règlements mentionnent les subventions globales et les « intermédiaires » qui « doivent être présents ou représentés dans les régions concernées (...) et associer de manière adéquate les milieux socio-économiques directement concernés... » (article 6 du règlement (CEE) n° 4254/88). Le Comité est préoccupé par la faiblesse du recours à ce type de financement qui permettrait d'éviter une grande partie des complications procédurales, et par la consultation insuffisante des milieux socio-économiques lorsque ce type de financement est effectivement utilisé. Le Comité invite la Commission à examiner attentivement l'utilisation et l'application des subventions globales et le degré d'implication des intérêts socio-économiques concernés, et à faire rapport sur ce sujet dans le cadre du prochain rapport annuel.

5.15. *Classification des régions*

Le Comité constate qu'alors que le Conseil a décidé des régions relevant de l'objectif 1, la Commission a suivi une procédure plus élaborée pour désigner les régions relevant des objectifs 2 et 5b. Il conviendrait qu'afin d'assurer une plus grande clarté, la Commission fasse rapport sur l'application et l'utilité dans la pratique des procédures de sélection des régions éligibles. De plus, le Comité souhaite que la Commission explique le processus d'application des critères socio-économiques qui a permis de fixer les allocations indicatives pour les différentes régions.

5.16. *Information*

Le Comité est favorable à l'organisation de larges campagnes d'information et de sensibilisation parmi les bénéficiaires et regrette que le rapport ne comporte pas d'analyse détaillée de ces campagnes.

6. Conclusions et recommandations

6.1. Dans son premier rapport annuel, la Commission ne disposait pas encore de toutes les informations pour satisfaire pleinement aux exigences des règlements, ce qui illustre une fois de plus les problèmes sous-jacents et fondamentaux dont souffrent les fonds structurels réformés. Le Comité demande que ces lacunes soient comblées dans le prochain rapport, notamment en ce qui concerne les détails opérationnels de la mise en oeuvre, l'analyse transrégionale et l'impact des fonds sur la cohésion.

Le Comité constate que la Communauté a déjà contribué de façon significative à la réalisation de l'objectif général que constitue la cohésion économique et sociale. Il souhaite rappeler qu'à plusieurs reprises [1], il a formulé des propositions à cet égard. Le Comité craint que dans leur état actuel les fonds structurels réformés ne puissent pas contribuer à la réalisation des objectifs de la cohésion fixés par l'Acte unique européen.

6.2. Le Comité partage les craintes de ceux qui ont attiré l'attention sur un certain nombre d'explications à l'échec possible de la réforme, dont les principales sont les suivantes:

— le caractère inadéquat de la recherche et de l'analyse portant sur la diversité des régions et de leurs besoins; le fait que les États membres continuent de s'attendre à ce qu'un certain « quota » de ressources des fonds leur soit garanti; une résistance à la nouvelle approche et le non-respect vraisemblable du principe d'additionalité,

— l'insuffisance des ressources des fonds pour contrebalancer les effets du marché intérieur et de la pression croissante en faveur de la concentration géographique de l'activité économique, la plus grande mobilité des entreprises, du travail et des capitaux et les risques socio-économiques accrus qui en découlent pour les régions moins développées,

— la mise en œuvre inadéquate des procédures dans le domaine du partenariat et l'association insuffisante des organisations socio-économiques aux niveaux régional et local.

Il convient d'examiner ces facteurs dans le détail en vue de réformer les fonds structurels après 1993.

6.3. En conséquence, le Comité recommande:

— que le rapport périodique à élaborer pour la fin 1991 contienne un maximum d'informations concernant la mise en oeuvre des fonds et la réalisation de la cohésion conformément aux Règlements,

— que soient ouvertes immédiatement des discussions et des négociations sur l'avenir des fonds structurels, impliquant pleinement les partenaires sociaux qui seront appelés à assumer des responsabilités majeures au niveau tant de l'élaboration que de la mise en oeuvre des réformes aux différents niveaux administratifs,

— qu'en cas de non-respect du principe d'additionalité, les raisons du non-respect de ce principe, ainsi que des moyens pour en assurer l'application à l'avenir soient identifiées,

— que la Commission aborde le problème de la complexité des procédures de mise en oeuvre des réformes et examine la possibilité de créer un fonds consolidé unique pour les objectifs 1, 2 et 5b) et

— que la Commission assure la coordination des politiques régionales de la Communauté et veille à ce qu'une attention particulière soit accordée:

a) à une recherche et une analyse préalables aux fins de déterminer les besoins réels des régions et de permettre la fixation d'objectifs sur la base d'une définition claire de la cohésion;

b) à la consultation des partenaires sociaux et à leur implication au niveau de l'évaluation *ex-ante* et *ex-post* des mesures;

c) à l'octroi de ressources budgétaires suffisantes compte tenu de l'impact régional de la réforme de la PAC, du Marché unique et de l'UEM;

d) à la modification nécessaire de la législation;

e) à la définition d'indicateurs clairs permettant de mesurer l'impact socio-économique;

f) à l'adoption d'une approche plus souple du développement régional et de critères plus sélectifs tenant compte de la diversité des besoins et des potentiels régionaux;

g) à l'évaluation du problème rural et à la coordination des politiques régionales et rurales;

h) à la coordination de la politique régionale avec d'autres instruments communautaires pertinents, par exemple, dans les domaines des transports, de l'environnement, de l'agriculture, des télécommunications, de l'appui aux PME, etc.;

i) à l'étude des conséquences fiscales pour les entreprises du financement issu des fonds structurels.

6.4. Le Comité est prêt à contribuer à la mise en oeuvre de réformes ultérieures des fonds; il a décidé d'élaborer un avis d'initiative qui portera notamment sur les sujets suivants:

[1] JO n° C 356 du 31. 12. 1987.

— la définition d'objectifs opérationnels plus précis dans le cadre d'une définition claire de la cohésion économique et sociale, ainsi que des moyens budgétaires et du calendrier nécessaires à la mise en oeuvre de celle-ci,

— la redéfinition du rôle des interlocuteurs sociaux conformément à l'article 118 B et l'implication de tous les groupes d'intérêt concernés dans le processus de suivi et d'évaluation,

— la coordination des politiques régionales avec les instruments et les politiques communautaires pertinents dans le domaine de l'agriculture, des transports, de l'environnement, etc.

Fait à Bruxelles, le 24 avril 1991.

Le Président

du Comité économique et social

François STAEDELIN

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Luxembourg

☐ **L'EMPLOI EN EUROPE 1990**

Le rapport sur l'emploi en 1990 est le deuxième d'une série à parution annuelle. Il cherche à toucher un large public dans les États membres: les entreprises, les syndicats et les groupes d'intérêt aussi bien que les gouvernements.

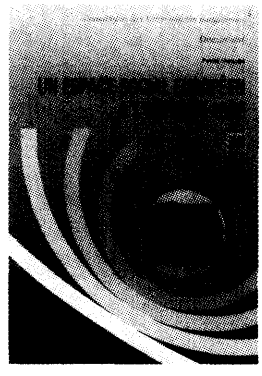
172 pages — 21 × 29,7 cm
ISBN 92-826-1518-9 — Numéro de catalogue: CE-58-90-877-FR-C
Prix au Luxembourg, TVA exclue: 11,25 écus
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

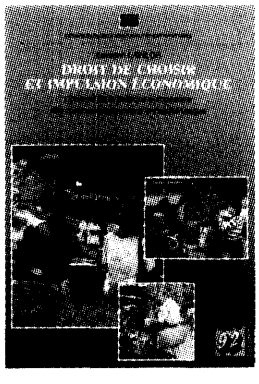
☐ **UN ESPACE SOCIAL EUROPÉEN À L'HORIZON 1992**

par Patrick Venturini

L'objet de cette brochure est de présenter, après une mise en perspective historique, les différentes composantes de la dimension sociale du marché intérieur, dans leur dynamique: emploi, circulation des personnes et mobilité professionnelle, milieu de travail, droit des sociétés. Autant de balises d'un «espace social européen en devenir».

116 pages — 17,6 × 25 cm
ISBN 92-825-8704-5 — Numéro de catalogue: CB-PP-88-B05-FR-C
Prix au Luxembourg, TVA exclue: 9,75 écus
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT





☐ **DROIT DE CHOISIR ET IMPULSION ÉCONOMIQUE (deuxième édition)**
L'objectif de la politique européenne des consommateurs

par Eamonn Lawlor

L'objet de cette brochure est de souligner que les droits des consommateurs peuvent avoir des répercussions économiques, et que ceux qui prennent les décisions économiques ont à s'en préoccuper tout autant que ceux qui militent pour une justice sociale.

83 pages — 17,6 × 25 cm
ISBN 92-826-0153-6 — Numéro de catalogue: CB-56-89-869-FR-C
Prix au Luxembourg, TVA exclue: 8 écus
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

BON DE COMMANDE À ENVOYER À:

Office des publications officielles des Communautés européennes
2, rue Mercier, L-2985 Luxembourg

Veuillez m'envoyer les ouvrages cochés ☒ ci-dessus.

Nom: .....

Adresse: .....

..... Tél.: .....

Date: ..... Signature: .....