ISSN 0378-7079

Journal officiel

des Communautés européennes

C 19

36e année

25 janvier 1993

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information | Sommaire | Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

Session de novembre 1992

93/C 19/01 Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises 1

93/C 19/02 Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la protection juridique des bases de données 3

93/C 19/03 Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant la promotion des énergies renouvelables dans la Communauté 7

93/C 19/04 Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant les transferts de substances radioactives à l'intérieur de la Communauté européenne . . . 13

93/C 19/05 Avis concernant la proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre certaines maladies des poissons 14

93/C 19/06 Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/679/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail 16

Prix : 28 ECU

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
93/C 19/07	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'adaptation au marché intérieur de la profession des agents et commissionnaires en douane	18
93/C 19/08	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil prorogeant en 1993 l'application des règlements (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90, (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3834/90 et (CEE) n° 3835/90 portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1991 à certains produits originaires de pays en développement et complétant la liste des bénéficiaires de ces préférences	21
93/C 19/09	Avis sur le consommateur et le Marché intérieur	22
93/C 19/10	Avis sur: — la décision du Conseil concernant l'établissement d'un réseau de transport combiné dans la Communauté, — la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 75/130/CEE du Conseil du 17 février 1975 relative à l'établissement des régies communes pour certains transports combinés de marchandises entre certains États membres, et — la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1107/70 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable	29
93/C 19/11	Avis sur: — la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3359/90 relatif à la mise en œuvre d'un programme d'action dans le domaine de l'infrastructure de transport en vue de la réalisation d'un marché intégré des transports en 1992, — la proposition de décision du Conseil relative à l'établissement d'un réseau routier transeuropéen, et — la proposition de décision du Conseil relative au développement d'un réseau européen de voies navigables	32
93/C 19/12	Avis sur: — la proposition de directive du Conseil concernant les bandes de fréquences à désigner pour l'introduction coordonnée dans la Communauté de systèmes télématiques destinés aux transports routiers, et notamment de systèmes d'information routière et de guidage routier (RTTS), et — la proposition de directive du Conseil concernant les bandes de fréquences communes à désigner pour l'introduction coordonnée du système terrestre de télécommunications dans les avions (TFTS) dans la Communauté . .	36
93/C 19/13	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la définition et à l'utilisation de normes et de spécifications techniques compatibles pour l'acquisition d'équipements et de systèmes pour la gestion du trafic aérien . .	39
93/C 19/14	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant un système de répartition de droits de transit (écopoints) aux véhicules d'un poids total en charge de plus de 7,5 tonnes immatriculés dans un État membre et transitant par la république d'Autriche	42

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
93/C 19/15	Avis sur: — le projet de règlement (CEE) de la Commission concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du Traité CEE à certaines catégories d'accords, de décisions ou de pratiques concertées ayant pour objet l'exploitation de services en commun, les consultations tarifaires sur les services aériens réguliers et la répartition des créneaux horaires dans les aéroports, et — le projet de règlement (CEE) de la Commission modifiant le règlement (CEE) n° 83/91 concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité à des catégories d'accords entre entreprises portant sur des systèmes informatisés de réservation pour les services de transport aérien	44
93/C 19/16	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre	46
93/C 19/17	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil instaurant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture	48
93/C 19/18	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux transports de personnes	50
93/C 19/19	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE et portant mesures de simplification	53
93/C 19/20	Avis sur: — la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la classification statistique des produits associée aux activités dans la Communauté économique européenne, — la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté européenne, et — la proposition de décision du Conseil relative au programme-cadre pour des actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique 1993-1997	60
93/C 19/21	Avis portant sur: — les conclusions et recommandations du Comité des experts indépendants présidé par M. Ruding sur la fiscalité des entreprises, et — la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen consécutive aux conclusions du Comité de réflexion présidé par M. Ruding et portant sur les orientations en matière de fiscalité des entreprises dans le cadre de l'approfondissement du Marché intérieur	65
93/C 19/22	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	71
93/C 19/23	Avis sur les relations de la Communauté européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale — Bulgarie et Roumanie	74
93/C 19/24	Avis sur le XXI^{e} rapport sur la politique de concurrence	90

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
93/C 19/25	Avis sur la proposition de règlement (CEE) de la Commission concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du Traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le domaine des assurances	97
93/C 19/26	Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane	99
93/C 19/27	Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant un complément financier à apporter au troisième programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et de développement technologique	106
93/C 19/28	Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la protection des consommateurs en matière de contrats négociés à distance	111
93/C 19/29	Avis sur les organisations socio-économiques dans les pays d'Europe centrale et orientale — mécanismes de consultation	114
93/C 19/30	Avis sur les politiques structurelles communautaires — bilan et perspectives	118
93/C 19/31	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'application à la téléphonie vocale de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP)	126
93/C 19/32	Avis sur la proposition de directive du Conseil sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures	128
93/C 19/33	Avis sur la proposition de directive du Conseil visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (présentée dans le cadre du programme SAVE)	134

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises » [1]

(93/C 19/01)

Le 5 novembre 1992 le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, a été chargée de la préparation des travaux en la matière. Au cours de ses travaux le Comité économique et social a nommé M. Giacomelli comme Rapporteur général (articles 18 et 46 du Règlement intérieur).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'établissement et le fonctionnement du grand marché intérieur, avec suppression des contrôles fiscaux aux frontières intracommunautaires, impliquent la libre circulation des marchandises, y compris celles soumises aux droits d'accises. La directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 a fixé le régime des produits soumis à accises ou autres impositions indirectes frappant directement ou indirectement la consommation de ces produits, à l'exclusion de la taxe sur la valeur ajoutée et des impositions établies par la Commission (article 3, paragraphes 2 et 3 de la directive). Les produits visés sont les huiles minérales, l'alcool et les boissons alcooliques, ainsi que les tabacs manufacturés.

1.2. L'objectif poursuivi par la proposition de directive à l'examen est de simplifier et de préciser certains articles de la directive 92/12/CEE du 25 février 1992, sans en modifier le contenu ni le fond.

1.3. La simplification et la précision des textes ne pouvant que servir leur transparence telle qu'elle a été confirmée à l'issue du Sommet extraordinaire de Birmingham, le Comité économique et social se félicite de l'initiative prise par la Commission et approuve la proposition de directive sous avis.

2. Observations générales

2.1. Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 2 de la directive 92/12/CEE définissent certains territoires nationaux appartenant à des États membres et qui sortent du champ d'application de ladite directive ainsi que des directives sur les structures et les taux d'accises. L'ajout apporté par l'article 1er de la proposition sous avis au paragraphe 2 de l'article 5 de la directive 92/12/CEE assimile aux pays tiers, pour les besoins de la caractérisation des produits réputés être en suspension des droits d'accises, les territoires nationaux susvisés et les îles anglo-normandes.

2.2. Le paragraphe 1 de l'article 15 de la directive 92/12/CEE dispose que la circulation en régime des produits soumis à accises doit se faire entre entrepôts fiscaux. L'article 3, paragraphe a) de la proposition étend *mutatis mutandis* cette disposition aux mouvements intracommunautaires des produits bénéficiant du taux zéro.

2.3. Le point b) de l'article 3 de la proposition ajoutant un paragraphe 5 à l'article 15 et l'article 4 de la proposition complétant le titre III de la directive 92/12/

[1] JO n° C 283 du 31. 10. 1992, p. 8.

CEE par l'adjonction d'un nouvel article 15 bis, les deux ajouts faisant référence à la procédure prévue à l'article 24 du titre VI de la directive 92/12/CEE qui traite du « Comité des accises » assistant la Commission, ont pour effet de fixer le cadre juridique permettant de soumettre audit Comité des projets de simplification d'ordre technique qui traitent de spécificités en rapport avec le changement de destinataire et de la vérification du statut du destinataire par l'expéditeur dans le contexte de la circulation de produits soumis à accises.

2.4. L'article 5 modifie en plusieurs points l'article 18 à des fins de simplification et de clarification. Il est prévu, entres autres, que, contrairement à ce qui est retenu au paragraphe 1 de l'article 18, il ne sera pas utilisé de document d'accompagnement quand il est recouru à des procédures informatisées pour simplifier les procédures administratives. En outre, lorsqu'une expédition de produits soumis à accises exige une déclaration de placement sous le régime du transit communautaire interne moyennant le document administratif unique [par exemple expéditions entre les États membres via les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE)], ce document a la même valeur juridique que le document d'accompagnement tel que visé au paragraphe 1er modifié de l'article 18. Ceci permet, pour ce type d'opération de ne pas procéder à des substitutions de documents et de simplifier les formalités, encore que certaines instructions doivent être suivies suivant les 1er et 2e tirets du nouveau paragraphe 1 bis qui est ajouté à l'article 18 de la directive de base.

2.5. Le paragraphe 3 de l'article 20 de la directive 92/12/CEE dispose que lorsque des produits soumis à accises n'arrivent pas à destination et lorsque le lieu de l'infraction ou de l'irrégularité ne peut être établi, l'infraction ou l'irrégularité est supposée avoir été commise dans l'État membre de départ qui doit en principe procéder au recouvrement des droits d'accises. L'article 6 de la proposition prévoit d'ajouter que, si l'État de départ applique des accises à taux zéro et qu'il y a infraction ou irrégularité lorsque les produits n'arrivent pas à destination, l'infraction ou l'irrégularité est réputée s'être produite dans l'État membre de destination qui doit dans ce cas procéder au recouvrement des droits d'accises.

2.6. L'article 7 de la proposition prévoit d'étendre la procédure du « Comité des accises », objet du titre VI de la directive 92/12/CEE aux mesures nécessaires pour appliquer les articles 15 modifié et 15 bis pour ce qui est des modalités par lesquelles les opérateurs ainsi que les autorités compétentes peuvent avoir la possibilité de vérifier le statut du destinataire, notamment en cas de changement de destinataire.

2.7. L'article 26 bis que l'article 8 de la proposition entend faire ajouter au titre VII « Dispositions finales » de la directive 92/12/CEE vise les produits soumis à accises qui se trouvent sous un régime suspensif (fiscal ou douanier) avant le 31 décembre 1992 à 24 heures. Ces produits sont réputés se trouver, après cette date, en suspension des droits d'accises.

3. Observations spéciales

3.1. Comme les différentes dispositions de la proposition à l'examen ont pour objet de simplifier, de préciser et de compléter utilement certains articles de la directive de base 92/12/CEE du 25 février 1992, le texte sous avis ne suscite pas d'observations spéciales, sauf en ce qui concerne l'article 6. En effet, en cas d'impossibilité de déterminer le lieu où une irrégularité ou une infraction a été commise, lorsque des produits soumis à accises à un taux autre que zéro n'arrivent pas àdestination, c'est l'État membre de départ, contrairement au principe de l'exigibilité des droits dans l'État de consommation, qui est supposé être l'endroit où l'infraction ou l'irrégularité a été commise et qui doit procéder au recouvrement des droits (paragraphe 3, article 20 de la directive). Le nom de l'expéditeur étant connu, il faut croire, à défaut d'autres précisions, que le recouvrement s'opère à son adresse. L'article 6 de la proposition fait ajouter que lorsque les produits, objets de l'infraction ou de l'irrégularité dont on ne peut établir le lieu, se voient appliquer des accises à taux zéro dans l'État membre de départ, l'infraction ou l'irrégularité est réputée avoir été commise dans l'État de destination et qu'il incombe à ce dernier de procéder au recouvrement des droits d'accises. Dans ce cas et à défaut d'indication dans le texte, il faut supposer que le recouvrement doit s'opérer auprès du destinataire, à condition qu'il soit connu ou qu'il s'agisse du véritable destinataire ou, encore, que l'adresse du destinataire ne soit pas factice.

3.2. Il serait utile sans doute pour la clarté recherchée du texte, que l'opération de recouvrement soit davantage précisée dans les deux cas de figure dont traitera dorénavant l'article 20, paragraphe 3 complété de la directive 92/12/CEE modifiée.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la protection juridique des bases de données ([1])

(93/C 19/02)

Le Conseil a décidé le 18 juin 1992, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 1992 (Rapporteur: M. Moreland).

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Résumé de la proposition de la Commission

1.1. Ce projet de directive est destiné à protéger les bases de données électroniques par le biais de la législation sur le droit d'auteur d'une part et d'un nouveau droit spécifique permettant d'empêcher l'« extraction déloyale » du contenu d'une base de données d'autre part.

1.2. La législation existante varie d'un État membre à l'autre. Le Royaume-Uni, qui détient la part la plus importante du marché communautaire [Les estimations varient, mais la part du Royaume-Uni pourrait s'élever à 60 % du marché, 37 % de la production britannique étant utilisée dans d'autres régions de la Communauté (voir la déclaration de M. Warlock le 7 mai 1992 à Londres).], offre, au titre du droit d'auteur, une large protection des bases de données, et la plupart des bases satisfont aisément aux critères permettant de bénéficier d'une protection. En Espagne, les bases de données sont protégées en tant que telles et ce pays a mis au point une définition très précise de ce qui est considéré comme une base de données. Dans d'autres États membres, le niveau de protection est inférieur et dans certains cas, la protection a besoin d'être clarifiée.

1.3. Suivant cette proposition, une base de données doit être électronique pour être protégée. Pour bénéficier de la protection du droit d'auteur, elle doit également être « originale »; en d'autres termes, le « choix ou la disposition » du contenu de la base de données doivent être une création intellectuelle de l'auteur. Ce sont le choix ou la disposition, et non le contenu de la base de données, qui doivent être originaux.

1.4. La Commission accorde une certaine protection aux bases de données qui ne seraient pas considérées comme des « créations intellectuelles » (mais dont la compilation aurait exigé un travail considérable; « sweat of the brow » en anglais). Pour ce qui concerne le contenu des bases de données, il est également institué un droit d'interdiction d'extraction déloyale qui permet au fabricant d'une base de données d'empêcher l'extraction sans son accord du contenu de ladite base à des fins commerciales. Ce principe s'applique que la base de données proprement dite soit ou non protégée par le droit d'auteur, mais ne s'applique pas si le contenu de la base de données est lui-même protégé par le droit d'auteur.

1.5. A titre d'exemple, les « pages blanches » des répertoires téléphoniques sont protégées par le droit d'auteur dans certains États membres. Si, comme cela se produit fréquemment, ces répertoires sont fournis sur CD-ROM en tant que bases de données, lesdites bases ne seraient pas protégées en tant que bases de données « originales » (la transposition papier — support électronique ne nécessitant aucun effort de création intellectuelle) et ne seraient pas soumises au droit d'interdiction d'extraction déloyale car, du moins dans certains États membres les matières de base sont protégées par le droit d'auteur.

1.6. Lorsque le contenu d'une base de données, qui est accessible au public,

a) ne peut être obtenu d'aucune autre source ou

b) est rendu accessible par un organisme public ayant l'obligation de compiler et de diffuser l'information,

l'extraction de ce contenu devra faire l'objet de licences à des conditions équitables et non discriminatoires. La proposition ne précise toutefois pas comment ces « conditions équitables et non discriminatoires » devraient être déterminées.

1.7. Le droit d'empêcher l'extraction déloyale a une durée de 10 ans (le droit d'auteur applicable à une base de données éligible à ce genre de protection ayant une durée de 50 ans au moins pma).

2. Observations générales

2.1. Quoiqu'il préconise certaines modifications à la directive, le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission dans ce domaine visant à assurer l'existence dans la Communauté d'une forte industrie des bases de données, capable d'être compétitive par rapport à ses concurrents des pays tiers. Le Comité estime que, lors de l'examen de cette proposition, le Conseil devrait avoir comme principal objectif de répondre à la nécessité de disposer d'une industrie des

([1]) JO n° C 156 du 23. 6. 1992, p. 4.

bases de données performante. Par conséquent, cet examen devrait d'abord viser à ce que la protection juridique envisagée aboutisse à cet objectif et, de même à examiner dans quelle mesure elle n'empêche pas l'entrée de nouveaux participants sur le marché. Le Conseil doit éviter d'être entraîné dans un débat sur les différentes conceptions du droit qui sous-tendent la directive, notamment en ce qui concerne la notion d'originalité.

2.2. L'expérience du Royaume-Uni qui s'est efforcé d'attirer une industrie des banques de données considérable (au détriment des États-Unis en particulier) montre que le développement d'une industrie des bases de données performante va de pair avec un niveau élevé de protection de la propriété intellectuelle. Tout affaiblissement de fait de la protection existante de la propriété intellectuelle peut faire courir à la Communauté le risque que des créateurs potentiels de bases de données se tournent à l'avenir vers les pays tiers (par exemple le Canada) où le niveau de protection est plus élevé.

2.3. Dans ce contexte, si l'objectif consiste à maintenir une industrie de la base de données performante, la protection proposée contre l'« extraction déloyale » a ses limites.

a) Premièrement, les ressortissants communautaires n'ont le bénéfice d'une protection que si le contenu d'une base de données n'est pas protégé par le droit d'auteur.

b) Deuxièmement, la durée de protection de ce droit est trop courte. Il est toutefois plus grave que l'on ne voie pas clairement quand les délais de protection par le droit d'empêcher l'extraction déloyale et par le droit d'auteur commenceraient à courir. Les bases de données sont en permanence remises à jour. L'octroi éventuel d'un nouveau délai de protection dépend de la question de savoir si la modification concernée est jugée « non substantielle » car une modification « non substantielle » ne fait pas courir un nouveau délai de protection de la base. Ce caractère « non substantiel » ne sera pas facile à déterminer objectivement.

c) Troisièmement, la limite entre une base de données constituant une « création intellectuelle » et une base résultant d'une simple « compilation laborieuse » sera difficile à établir et risquera de donner lieu à des actions en justice multiples et onéreuses. Il est donc justifié de se demander si une distinction s'impose. Les bases de données que certains désireraient copier à des fins commerciales pourraient parfaitement être le fruit d'un labeur et d'efforts financiers considérables sans toutefois satisfaire au critère d'originalité. Et cependant, elles ne seraient protégées que par le droit limité d'empêcher l'extraction déloyale.

2.4. En conséquence, le Comité estime qu'en vue de la protection nécessaire à la mise en place d'une industrie communautaire des bases de données performante et dont doivent bénéficier ceux dont les efforts doivent être protégés contre les risques de copie, le droit d'empêcher l'extraction déloyale pourrait se révéler inadéquat.

2.5. Le Comité estime que la Commission devrait envisager les solutions suivantes.

2.6. Une solution serait que le droit d'interdire l'extraction déloyale, en tant que droit distinct, soit supprimé du projet de directive, et qu'un droit d'empêcher l'extraction déloyale soit inclus parmi les actes soumis à restriction au titre du droit d'auteur protégeant une base de données. Les raisons du Comité pour cette recommandation sont les suivantes.

2.6.1. Le droit d'interdire l'extraction déloyale est un droit *sui generis*. Dans ses propositions relatives à l'harmonisation des questions de propriété intellectuelle, la Commission a jusqu'à présent refusé la notion de nouveaux droits *sui generis;* dans ses décisions, le Conseil s'est rallié à cette démarche. Il convient d'observer en particulier que ce dernier a adopté cette attitude pour ce qui concerne la récente directive sur la protection des logiciels. Le Comité a également approuvé cette approche par le passé.

2.6.2. La question de savoir si une matière doit ou non être protégée ne saurait faire l'objet d'un compromis impliquant une protection à court terme de la propriété intellectuelle assortie d'une licence obligatoire. Il serait préférable de décider si une matière satisfait ou non aux critères permettant de bénéficier d'une protection et, dans l'affirmative, d'accorder une protection aussi large que possible à la propriété intellectuelle.

2.6.3. On pourrait faire valoir que considérer le droit d'interdire l'extraction déloyale comme l'un des droits dont bénéficie le détenteur du droit d'auteur ne serait pas conforme au principe selon lequel le droit d'auteur protège les droits des auteurs. Toutefois, la directive sur la protection des logiciels a déjà accepté la notion de droit d'auteur en tant que droit économique, ce qui est important dans un contexte industriel, et l'approche de la question du droit d'auteur dans ladite directive a été favorablement accueillie dans toute la Communauté.

2.7. La deuxième solution consiste à accepter le droit d'empêcher l'extraction déloyale en tant que droit *sui generis,* tout en veillant à ce qu'il soit aussi efficace que s'il s'agissait d'un acte soumis à restriction au titre du droit d'auteur protégeant une base de données. En d'autres termes, le champ d'application du droit d'empêcher l'extraction déloyale devrait être moins limité que ne le prévoit l'article 2, paragraphe 5, de même que la portée des dispositions de l'article 8, paragraphe 1, en matière d'octroi obligatoire de licences, devrait être limitée. Étant donné la mise en place d'une législation communautaire sans cesse plus élaborée garantissant la libre concurrence, toute utilisation abusive, par ses bénéficiaires, de ce droit d'exclusivité tomberait sous le coup de l'une ou l'autre de ces lois.

3. Observations particulières

3.1. *Considérants*

Le Comité se réjouit de la numérotation des paragraphes, mais se demande s'il est indispensable d'inclure 40 paragraphes dont le libellé est souvent répétitif.

3.2. *Article 1er, paragraphe 1*

Le projet s'applique uniquement aux bases de données « électroniques ». Le Comité craint que cela ne signifie que différents régimes légaux s'appliqueront à une même base de données si celle-ci est stockée à la fois électroniquement et par d'autres moyens. Non seulement cette situation compliquerait la législation, mais elle pourrait également avoir des conséquences pratiques indésirables.

3.3. *Article 1er, paragraphe 4*

Le choix de la formule « modifications non substantielles » pour définir les conditions dans lesquelles une base de donnée devient une nouvelle base « originale » en vue de l'octroi d'un nouveau délai de protection (article 9, paragraphe 2) n'est pas satisfaisant. Il est difficile d'imaginer des modifications du choix et de la disposition du contenu (par opposition au contenu lui-même) qui seraient non substantielles.

3.4. *Article 2, paragraphe 1*

L'importance de la référence à la convention de Berne réside en ce qu'en protégeant les bases de données par ce biais, les États membres seront obligés de protéger les bases de données provenant d'autres pays parties à la convention (les États-Unis, en particulier). Il en irait de même en ce qui concerne le droit d'interdire l'extraction déloyale si celui-ci constituait un acte soumis à restriction au titre du droit d'auteur protégeant une base de données. Toutefois, cette situation ne constituerait pas de l'avis du Comité un obstacle sérieux, car une telle dichotomie entre les droits accordés aux États-Unis et ceux accordés dans certains États membres existe déjà à l'heure actuelle et ne porte aucun préjudice significatif à l'industrie des bases de données dans les États membres concernés.

3.5. *Article 2, paragraphe 5*

Si le droit d'empêcher l'extraction déloyale est maintenu en tant que droit *sui generis*, il importera d'établir clairement qu'il s'applique tant à l'accès prohibé qu'à l'extraction et à la réutilisation.

3.6. *Article 3, paragraphe 1*

A l'instar de la directive sur la protection des logiciels, le projet à l'examen n'oblige pas les États membres à protéger les bases de données générées par ordinateur (en d'autres termes les bases n'ayant pas d'auteur humain). Il conviendra à terme de réexaminer cette question.

3.7. *Article 4, paragraphe 1*

Cette disposition semble nécessiter la modification de la législation des États membres relative au droit d'auteur protégeant les œuvres constituant la base de données, au lieu de renvoyer aux droits applicables aux bases de données proprement dites. Selon le Comité cette question devrait être laissée en suspens jusqu'à l'harmonisation de la législation générale sur les droits d'auteur.

3.8. *Article 5*

Les droits exclusifs sont pour l'essentiel identiques à ceux de la directive sur la protection des logiciels. Cette approche est correcte.

3.9. *Article 7*

Il pourrait être opportun d'étendre les exceptions visées à l'article 7, paragraphe 1 au cas de la relation, par exemple, des affaires courantes et aux autres dérogations habituelles aux droits exclusifs du détenteur des droits d'auteur prévus dans les législations de la plupart des États membres.

3.10. *Article 8, paragraphe 1*

Il pourrait être utile de préciser que les dispositions concernant l'octroi obligatoire de licences au titre du droit d'interdire l'extraction déloyale (au cas où l'on considérerait opportun d'introduire un octroi obligatoire de licences, ce qui ne serait pas autorisé si le droit d'interdire l'extraction déloyale faisait partie du droit d'auteur général) ne s'appliquent qu'au droit visé à l'article 2, paragraphe 5 et pas au droit d'auteur (le cas échéant) protégeant la base de données et son contenu.

3.11. *Article 8, paragraphe 2*

La définition des termes « autorité publique » doit être précisée, en tenant compte en particulier de la nécessité d'assurer la cohérence à l'échelon communautaire en ce qui concerne le type d'activité sujet à ces dispositions.

3.12. *Article 8, paragraphe 3*

Ce paragraphe est très vague. L'ensemble des États membres seraient-ils tenus de créer (s'ils en sont dépourvus) un organisme équivalent au tribunal des droits d'auteur britannique? Dans l'affirmative, les compétences et obligations de ce tribunal et les principes présidant à son fonctionnement devraient être précisés de manière beaucoup plus détaillée.

3.13. *Article 9*

On ne voit pas bien pour quelle raison la durée précise de 10 ans a été retenue. Comme nous l'avons vu au paragraphe 3.4., il ne semble pas que l'existence dans

le cadre du droit d'auteur dans certains États membres de l'équivalent du droit d'interdire l'extraction déloyale y ait freiné la croissance de l'industrie.

3.14. *Article 9, paragraphe 4*

La définition des « modifications non substantielles » à l'article 1er, paragraphe 4 se réfère à toute modification apportée au choix ou à la disposition du contenu de la base de données. Dans sa version actuelle, cette formule ne permet pas, pour ce qui concerne le contenu proprement dit, de déterminer à partir de quel moment s'applique le droit d'empêcher l'extraction déloyale. En outre, le Comité réitère ses critiques relatives à cet article formulées au paragraphe 2.3.2. plus haut. Le Comité estime qu'un moyen plus pratique de déterminer le moment à partir duquel un nouveau délai de protection prend cours consisterait à munir, au moment de l'introduire, chaque unité de la base de données en question d'un timbre à date électronique ou autre. Chaque donnée serait protégée pendant un délai approprié qui prendrait cours à la date indiquée sur le timbre à date.

3.15. *Article 10*

Le Conseil devrait examiner s'il serait souhaitable d'inclure une disposition équivalente à l'article 7, paragraphe 1, point c) de la directive sur la protection des logiciels. Il s'agirait en l'occurrence d'une disposition déclarant illégaux les moyens destinés à contourner la protection technique des bases de données.

3.16. *Article 11, paragraphe 3*

Cela signifie que la Commission négociera en la matière avec les pays tiers.

3.17. *Article 13*

La date d'entrée en vigueur prévue du 1er janvier 1993 est parfaitement irréaliste. Cette question n'était pas prévue dans le Livre blanc sur le Marché intérieur de 1985.

3.18. Le Comité relève que, dans des directives précédentes, le Conseil a demandé à la Commission d'établir des rapports réguliers sur différents aspects du droit d'auteur. Si une disposition analogue est incluse dans la décision finale du Conseil sur la proposition à l'examen, le Comité souhaite figurer parmi les destinataires officiels de ce rapport.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant la promotion des énergies renouvelables dans la Communauté [1]

(93/C 19/03)

Le 16 juillet 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 130 S du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 30 octobre 1992 (Rapporteur: M. von der Decken).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992) à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Lors de sa réunion du 29 octobre 1990, le Conseil conjoint Énergie/Environnement a fixé comme objectif pour la Communauté une stabilisation des émissions de CO_2 en l'an 2000 au niveau de 1990, lesquelles s'élevaient cette année-là à 2 738 Mt.

1.2. Afin de respecter cet engagement, la Commission a proposé en octobre 1991 une stratégie prévoyant la mise en œuvre d'un ensemble de mesures non fiscales et fiscales visant d'une part à améliorer l'efficacité énergétique et d'autre part à stimuler le recours à des sources énergétiques moins polluantes en termes d'émissions de CO_2 (doc. SEC(91) 1744 final du 14 octobre 1991). A défaut de telles mesures, les émissions communautaires de CO_2 devraient, selon les prévisions, s'accroître de 12 % au moins entre 1990 et l'an 2000.

1.3. Dans ce contexte, la Commission estime notamment prioritaire un recours accru aux énergies renouvelables, celles-ci pouvant contribuer de manière significative à la stabilisation des émissions de CO_2. Cela suppose toutefois un renforcement des programmes de recherche, développement et démonstration, ainsi que de leur position sur le marché, par rapport aux autres sources d'énergie et, par conséquent, l'adoption de mesures appropriées à cet effet.

1.4. Cette stratégie a été approuvée par le Conseil conjoint Énergie/Environnement lors de sa réunion du 13 décembre 1991. Le point 8 des conclusions adoptées par le Conseil prévoit dans ce contexte, et notamment, l'adoption au niveau communautaire de mesures spécifiques destinées à favoriser un développement accru des « nouvelles sources d'énergie renouvelables ».

1.5. À cet effet, la Commission entend agir dans trois directions par des actions qui se complètent entre elles et s'ajoutent aux initiatives prises au niveau national, tout en ayant également à l'égard de celles-ci un effet d'entraînement:

— poursuite et renforcement des activités de recherche et développement dans le domaine des énergies renouvelables (programme *Joule*) [Décision du Conseil, du 14 mars 1989, relative à un programme spécifique de recherche et de développement technologique dans le domaine de l'énergie — énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie (1989-1992) (programme *Joule*)] [2] et dans celui de la promotion des technologies énergétiques (programme *Thermie*) [3];

— instauration d'une taxe communautaire énergie/CO_2, laquelle doit contribuer à accroître la compétitivité, en particulier, des sources d'énergie renouvelables;

— mise en œuvre de mesures d'accompagnement visant à valoriser sous l'angle commercial les efforts de recherche, développement et démonstration dans le domaine des énergies renouvelables et à créer un environnement favorable à leur pénétration accrue sur le marché.

1.6. Ces mesures relèvent du programme d'action communautaire en faveur d'une plus grande pénétration des énergies renouvelables maintenant proposé par la Commission qui doit couvrir la période 1993-1997 et dans le cadre duquel s'inscrit la proposition de décision sur laquelle le Comité est formellement consulté.

1.7. Ce programme — *Altener* — doit ainsi contribuer à une meilleure utilisation des ressources énergétiques locales, à une bonne allocation des fonds publics, à la protection de l'environnement par la limitation des émissions de gaz à effet de serre et des autres polluants et apporter sa pierre à l'achèvement du marché intérieur et à la réduction de la dépendance de la Communauté vis-à-vis des énergies importées.

1.8. En termes quantitatifs, la mise en œuvre des actions décrites au point 1.5. devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants en 2005:

— augmentation de la contribution des énergies renouvelables à la couverture de la demande totale d'énergie primaire de près de 4 % en 1991, à 5/6 % en l'an 2000 et 8 % en 2005;

— triplement de la production électrique à partir des énergies renouvelables (grandes centrales hydroélectriques exclues);

[1] JO n° C 179 du 16. 7. 1992, p. 4.

[2] JO n° L 98 du 11. 4. 1989, p. 13.

[3] JO n° L 185 du 17. 7. 1990, p. 1.

— augmentation de la part des biocarburants dans la consommation totale des véhicules à moteur, jusqu'à représenter 5 % du marché concerné.

1.9. La Commission estime ainsi qu'une réduction de 180 Mt des émissions de CO_2 pourrait être obtenue en 2005. À elle seule la mise en œuvre du programme *Altener* devrait contribuer à une réduction d'un point des émissions de CO_2 en l'an 2000, soit un peu plus de 30 Mt.

1.10. Concrètement, quatre types d'actions sont prévues dans le cadre du programme *Altener*:

— des actions destinées à la promotion du marché des énergies renouvelables et à leur intégration au marché intérieur de l'énergie;

  Ces actions concerneront principalement l'harmonisation des législations et la définition de normes techniques communes;

— des actions d'ordre financier et économique;

— des actions de formation, d'information et d'animation;

— des actions de coopération avec les pays tiers (pays en développement, pays d'Europe centrale et orientale y compris les pays de l'ex-Union soviétique).

1.11. La décision proposée par la Commission dans le cadre de ce programme vise à permettre à la Communauté d'apporter un soutien financier à une série d'actions visant à la promotion des énergies renouvelables. Quatre catégories d'actions sont visées:

— des études et des évaluations techniques destinées à la définition de normes ou de spécifications techniques;

— des mesures de soutien aux initiatives des États membres visant à élargir ou à créer des infrastructures en matière d'énergies renouvelables;

— des mesures ayant pour objet d'encourager la création d'un réseau d'informations visant à promouvoir une meilleure coordination entre les activités nationales, communautaires et internationales;

— des actions pilotes industrielles concernant la transformation à des fins énergétiques de la biomasse, notamment la production de biocarburants et de biogaz ainsi que l'utilisation de taillis à courte rotation et des plantes C4.

1.12. Un montant de 40 Mécus à charge du budget communautaire est d'ores et déjà proposé pour l'exécution de ce programme qui aura une durée de 5 ans.

1.13. La proposition de décision précise le taux de financement communautaire pour chacune des actions visées ainsi que les modalités de sélection de celles-ci. Est également prévu, au cours de la troisième année d'exécution, l'élaboration d'un rapport sur les résultats obtenus, accompagné éventuellement de propositions de modifications dudit programme, ainsi que, au terme de celui-ci, une évaluation de ses résultats.

2. Le développement des énergies renouvelables dans le cadre de la politique de la Communauté dans le domaine de l'énergie

2.1. La présentation du programme *Altener* constitue la dernière tentative en date visant à assurer un accroissement substantiel de la contribution des énergies renouvelables au bilan énergétique de la Communauté.

2.2. Depuis l'adoption par le Conseil le 16 septembre 1986, « de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 » [1], le Comité a lui-même eu l'opportunité de se prononcer sur plusieurs projets de résolution ou recommandation du Conseil tous destinés à créer des conditions et un environnement plus favorables à un développement et une utilisation accrus des énergies renouvelables dans la Communauté.

2.3. Il est regrettable, à cet égard, que, au-delà des informations contenues dans l'exposé des motifs qui accompagne la proposition de décision, aucun rapport n'ait jamais été transmis en la matière au Comité, ce qui lui aurait permis d'apprécier davantage l'évolution de la situation des énergies renouvelables dans la Communauté au cours des dernières années. Ces rapports auraient également pu constituer un élément d'appréciation particulièrement utile du programme d'action maintenant proposé.

2.4. Il convient également de souligner, et de regretter là encore et jusqu'à présent, l'absence de bases statistiques solides, cohérentes et harmonisées permettant de connaître de manière plus précise et avec une fiabilité accrue la contribution des énergies renouvelables au bilan énergétique de la Communauté et à partir desquelles pourraient être établies des perspectives de développement. En particulier, il aurait été utile de disposer de telles données statistiques en ce qui concerne la production d'énergie primaire et secondaire et l'évolution de la consommation énergétique dans les différents secteurs de l'économie.

2.4.1. Le Comité se réjouit dans ce contexte des actions entreprises actuellement par la Commission, en collaboration avec les États membres, en vue de développer un système permettant la collecte et la fourniture de données statistiques sur les énergies renouvelables sur une base régulière et comparable. Le projet lancé en 1990 par la Commission a déjà permis la collecte de données statistiques comparables, et bien que dans certains cas encore incomplètes, pour 1989.

2.5. Ceci étant dit, il y a lieu de constater qu'en dépit des diverses recommandations et résolutions du Conseil, les énergies renouvelables n'ont toujours pas connu un accroissement significatif au cours des dernières années.

2.6. En 1985, la contribution des énergies renouvelables commercialisées et statistiquement recensées était estimée à 15 Mtep soit à peine 1 % de la demande totale d'énergie. Cette énergie renouvelable provenait en outre de 85 % environ des installations hydroélectriques. Toujours en 1985, le potentiel réellement exploitable d'ici à l'an 2000 était estimé comme se situant entre 42 et 52 Mtep.

2.7. Comme le souligne toutefois la Commission dans sa communication de mai 1988 intitulée « Les principaux résultats de l'examen des politiques énergétiques des États membres réalisé par la Commission » (doc. COM(88) 174 final), ces prévisions avaient été

[1] JO n° C 241 du 25. 9. 1986, p. 1.

effectuées avant la chute spectaculaire des prix du pétrole et depuis lors, la conjoncture économique et la compétitivité des sources d'énergie renouvelables se sont détériorées (voir point 62).

2.8. En 1991, les énergies renouvelables commercialisées ne couvraient que moins de 2 % de la demande d'énergie primaire, soit environ 23 Mtep, dont plus de 13 Mtep provenant des grandes installations hydrauliques. L'inclusion du bois-énergie, lequel représente 20 Mtep, porte la part des énergies renouvelables à près de 4 %.

2.9. La mise en œuvre du programme *Altener* devrait contribuer, selon la Commission, à porter la contribution des énergies renouvelables à la couverture des besoins en énergie primaire de la Communauté à 109 Mtep en 2005, soit 8 % de la consommation énergétique.

2.10. Il convient toutefois de souligner que près de la moitié de cette augmentation devrait résulter d'un développement accru de la biomasse, y inclus le bois-énergie, dont la contribution passerait de 25,4 à 66 Mtep. La contribution des biocarburants devrait quant à elle passer de 0 à11 Mtep en 2005.

2.11. La Commission estime en effet que la biomasse « constitue la source d'énergie renouvelable qui à court et à moyen terme permet d'apporter une contribution substantielle au remplacement des combustibles traditionnels » tout en soulignant que la « priorité sera accordée à la pénétration commerciale des biocarburants et des combustibles d'origine agricole » (point 56 de l'exposé des motifs).

2.12. Toujours selon la Commission, l'augmentation de la contribution des énergies renouvelables au bilan énergétique de la Communauté devrait également avoir pour origine (point 38 de l'exposé des motifs) :

— la valorisation énergétique des déchets urbains et industriels;

— l'énergie éolienne;

— la minihydraulique.

3. Observations générales sur le programme *Altener*

3.1. *Appréciation d'ensemble*

3.1.1. Le Comité s'est déjà prononcé à de nombreuses reprises en faveur d'un développement accru des énergies renouvelables et ce pour des motifs qui relèvent tout autant d'un souci de renforcement de la sécurité énergétique de l'Europe que de considérations environnementales et socio-économiques plus larges (« L'orientation communautaire de développement des sources nouvelles et renouvelables d'énergie ». Avis du Comité du 18 août 1986) [1]; (« La proposition de recommandation du Conseil aux États membres portant sur le développement de l'exploitation des énergies renouvelables dans la Communauté ». Avis du Comité du 27 janvier 1988) [2]; (« La proposition de recommandation du Conseil portant sur la promotion de la coopération entre les entreprises de distribution publique et les autoproducteurs d'électricité ». Avis du Comité du 27 octobre 1988) [3].

3.1.2. Dans ce contexte, il a également souvent mis en doute la volonté politique réelle des États membres de créer les conditions nécessaires pour que les énergies renouvelables puissent contribuer de manière effective à l'approvisionnement en énergie de la Communauté, et demandé, notamment, que soient éliminés les obstacles d'ordre législatif, réglementaire et administratif ainsi que les entraves liées aux techniques de normalisation afin d'assurer une utilisation pratique, sur une large échelle, des énergies renouvelables.

3.1.3. Le Comité avait également souligné que le potentiel que recèlent les énergies renouvelables ne saurait être pleinement exploité en maintenant les conditions-cadres et infrastructurelles actuelles.

3.1.4. Il estime également que, tant dans ce domaine que dans d'autres domaines de la politique énergétique, les objectifs fixés ne pourront être atteints que si est également assurée une cohérence entre les différentes actions menées dans le cadre d'autres politiques sectorielles de la Communauté, et ce dans la mesure où ces actions ont un impact direct sur la réalisation desdits objectifs de politique énergétique.

3.1.5. Le Comité réitère ainsi son soutien aux initiatives de la Commission en la matière et appuie la présentation du programme *Altener* qui représente la dernière tentative en date, avec, cette fois, des objectifs chiffrés, pour assurer un développement et une utilisation croissante et durable des énergies renouvelables.

3.1.6. Il constate toutefois que le programme proposé par la Commission se fonde sur une analyse et un bilan de l'état de développement des énergies renouvelables dans la Communauté et des perspectives en la matière que le Comité, au-delà des informations contenues dans l'exposé des motifs, est peu en mesure d'apprécier par lui-même.

3.1.7. Le Comité ne peut qu'ainsi prendre note de l'évolution favorable qui serait intervenue dans ce domaine, depuis 1988, et de la nécessité évidente de la consolider, notamment par des initiatives de soutien aux efforts menés dans les États membres, initiatives qui contribuent à créer les conditions d'une pénétration durable des énergies renouvelables, sans que celle-ci puisse être remise en cause par une baisse des prix des énergies traditionnelles.

3.1.8. Le Comité insiste également pour que cette nouvelle volonté manifestée par les États membres trouve sa traduction dans un effort financier accru en faveur des activités de recherche, développement et démonstration dans le domaine des énergies renouvelables et ce contrairement à l'évolution de ces dernières

[1] JO n° C 316 du 9. 12. 1986, p. 1.

[2] JO n° C 80 du 28. 3. 1988, p. 5.

[3] JO n° C 337 du 31. 12. 1988, p. 64.

années, marquée par une réduction constante des crédits alloués à ce secteur de la recherche. Il convient à cet égard de tenir compte de l'importance que revêtirait un tel effort notamment dans le cadre de l'objectif de renforcement de la cohésion économique et sociale à l'intérieur de la Communauté (voir paragraphe 3.2. ci-après).

3.1.9. Le Comité estime les objectifs fixés dans le cadre du programme *Altener* particulièrement ambitieux et est d'avis qu'il convient de ne pas surestimer les possibilités réelles de les atteindre effectivement. Le très faible accroissement des énergies renouvelables au cours des dernières années, et ce en dépit de nombreuses déclarations d'intention, incite ainsi à manifester un certain scepticisme, notamment quant à l'objectif d'augmenter la contribution des énergies renouvelables à la couverture de la demande totale d'énergie de près de 4 % en 1991 à 8 % en 2005.

3.1.10. Même dans l'hypothèse où un tel objectif pourrait être atteint, il convient de ne pas surestimer non plus le rôle des énergies renouvelables à la fois dans le contexte de la réduction des émissions de CO_2 et dans le cadre de l'approvisionnement en énergie de la Communauté.

3.1.11. Sur ce dernier point, il doit être rappelé que, selon les prévisions, la consommation totale d'énergie dans la Communauté devrait augmenter de 20,7 % d'ici à 2005, soit de 1 160 à 1 400 Mtep, alors que, dans la meilleure des hypothèses, les énergies renouvelables ne contribueront, au cours de cette même période, qu'à hauteur de 4 % à la couverture de ces besoins supplémentaires. (Selon les toutes dernières prévisions, la consommation totale d'énergie ne devrait en fait augmenter que d'un peu plus de 19 % entre 1990 et 2005, passant de 1 226 Mtep à 1 461 Mtep. La contribution des énergies renouvelables à la couverture de la demande totale d'énergie dans la Communauté ne représenterait alors que 7,4 % — Voir Energy in Europe-Special issue. September 1992 — « A view to the future ».)

3.2. *Énergies renouvelables et cohésion économique et sociale*

3.2.1. Le Comité entend par contre mettre en exergue l'importance du développement des énergies renouvelables dans la perspective d'un renforcement de la cohésion économique et sociale à l'intérieur de la Communauté.

3.2.2. À cet égard, les données statistiques disponibles, par leur caractère global, ne contribuent pas à donner une vue réelle de l'état de développement des énergies renouvelables dans les différents États membres et régions de la Communauté, où leur contribution à l'approvisionnement en énergie primaire dépasse dans certains cas 10 %.

3.2.3. La valorisation des énergies renouvelables constitue ainsi un facteur-clé de développement économique et social particulièrement dans des régions reculées ou périphériques de la Communauté, régions qui disposent d'une infrastructure énergétique peu développée et/ou qui bénéficient d'un potentiel énergétique endogène important et exploitable.

3.2.4. Ces aspects ont été également déjà mis en lumière dans de nombreux avis antérieurs du Comité (voir en particulier les notes 1, 2, 3, p. 9).

3.2.5. Le Comité estime que le développement à grande échelle des énergies renouvelables qu'implique le programme *Altener* soulève plusieurs questions particulières qu'il convient aussi d'évoquer.

3.3. *Impact environnemental*

3.3.1. Il souhaite en premier lieu attirer l'attention sur l'impact négatif sur l'environnement qui pourrait résulter d'un tel développement, impact qui pourrait à terme largement contrebalancer les effets bénéfiques qui en sont attendus du point de vue de la réduction des émissions de CO_2.

3.3.2. On peut mentionner à cet égard, et à titre d'exemple, la pollution sonore qui pourrait résulter d'une multiplication des aérogénérateurs, les dégradations de l'environnement que pourrait engendrer le développement de la minihydraulique ou encore celles causées au sol et aux eaux de surface par celui des taillis à courte rotation et des résineux.

3.3.3. De fait, un certain nombre d'affirmations de la Commission en la matière sont à prendre avec de grandes réserves et le Comité demande que soit évalué régulièrement l'impact environnemental d'un développement accru des différentes énergies renouvelables et les résultats de ces évaluations publiés et rendus publics.

3.3.4. Ces considérations n'altèrent en rien le point de vue du Comité selon lequel, dans l'état actuel des choses et dans de nombreux cas, comparées aux combustibles traditionnels, les énergies renouvelables recèlent un potentiel favorable en ce qui concerne leur impact sur l'environnement, ce qui ne fait que renforcer l'intérêt économique de leur développement.

3.4. *Production électrique à partir des énergies renouvelables dans le contexte du marché intérieur de l'énergie*

3.4.1. Le Comité s'interroge en second lieu sur la possibilité de parvenir effectivement à un triplement de la production électrique à partir des énergies renouvelables, et en particulier à partir de la minihydraulique, dont la contribution doublerait entre 1991 et 2005.

3.4.2. Dans son avis sur « La proposition de recommandation du Conseil aux États membres portant sur la promotion de la coopération entre les entreprises de distribution publique et les auto-producteurs d'électricité » d'octobre 1988 (voir note 3, p. 9), le Comité avait apporté son soutien aux initiatives de la Commission visant à mettre en place un cadre propice au développement de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables et formulé lui-même plusieurs suggestions en ce sens.

3.4.3. Dans ce contexte, le Comité s'était prononcé favorablement pour la construction et l'exploitation de mini centrales hydrauliques. Il ne peut ainsi qu'approuver la levée des obstacles d'ordre législatif, réglementaire et administratif qui s'y opposent.

3.4.4. La levée de ces obstacles ne saurait toutefois suffire. Il convient également de tenir compte du fait

que dans la plupart des cas, et ceci est particulièrement vrai pour la minihydraulique, la rentabilité économique de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables — et ce si l'on considère uniquement les coûts directs — ne pourra être assurée qu'à terme.

3.4.5. La réalisation de l'objectif fixé par la Commission suppose en conséquence que l'électricité ainsi produite puisse être vendue à un prix qui permette au minimum de couvrir les coûts d'investissements et l'ensemble des coûts directs. Dès lors, on peut s'interroger sur la compatibilité d'un tel objectif avec ceux visés par les propositions de libéralisation du secteur électrique dans le cadre de la mise en place d'un marché intérieur de l'énergie plus ouvert et plus concurrentiel.

3.4.6. Le Comité demande ainsi que soit examiné l'impact de la réalisation du marché intérieur dans le secteur de l'électricité sur le développement des énergies renouvelables.

3.5. *Développement de la biomasse et des biocarburants*

3.5.1. L'accent qui est mis par la Commission sur la biomasse et les biocarburants incite également le Comité à formuler certaines observations.

3.5.2. Il rappelle tout d'abord qu'il s'est lui-même prononcé en faveur du développement de l'utilisation des ressources agricoles et forestières à des fins énergétiques, notamment pour la production de biocarburants (« L'accroissement de l'utilisation des ressources agricoles et forestières dans les secteurs industriels non alimentaires et de l'énergie : perspectives ouvertes par la recherche et par l'innovation technologique ». Avis du Comité du 29 mars 1990) [1] (« La proposition de directive du Conseil concernant le taux d'accises applicable aux carburants pour moteurs d'origine agricole ». Avis du Comité du 26 mai 1992) [2].

3.5.3. Tout en étant ainsi favorable à l'exploitation des synergies possibles entre la politique agricole commune et la politique de l'énergie, le Comité attirait néanmoins l'attention sur « la nécessité de prévenir le développement de pratiques agricoles dommageables au milieu rural qui remettraient en cause le tissu agricole et porteraient atteinte à l'environnement » [1].

3.5.4. Le Comité prend note, à cet égard, que, pour atteindre l'objectif fixé par la Commission, à savoir obtenir pour les biocarburants une part de 5 % de la consommation totale des véhicules à moteur, il est très spécifiquement précisé que 7 millions d'hectares seront actuellement nécessaires pour produire 11 Mtep. Ce chiffre représente près de 5,5 % de la superficie agricole utile de la Communauté évaluée à 128 080 millions d'hectares (cf. Rapport 1991 sur la situation de l'agriculture dans la Communauté — Commission des Communautés européennes — 1992).

3.5.4.1. Ce pourcentage qui peut être considéré comme relativement important aurait justifié que soient dissipées les craintes que l'objectif de la Commission peut ainsi inspirer d'un point de vue environnemental ainsi que, également, au regard de la politique de réduction des subventions à l'agriculture.

3.5.5. Il y a également lieu de se demander d'une part, sur quelles prémisses se fonde l'objectif fixé par la Commission, notamment en ce qui concerne l'évolution du parc des véhicules à moteur à l'horizon 2005 et les prévisions de consommation de carburants, et d'autre part, comment il s'insère dans le cadre de la « stratégie communautaire pour un développement des transports plus respectueux de l'environnement » développée par cette même Commission dans son Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement (doc. COM(92) 46 final).

3.5.6. La section estime que, dans le programme *Altener*, outre les mesures d'incitation en faveur des installations pilotes dans le secteur des biocarburants pour moteurs diesel, il convient également de tenir compte des installations pilotes industrielles dans le secteur des additifs oxygénés pour essences (bioéthanol).

3.6. *Énergie solaire*

3.6.1. Le taux d'utilisation de l'énergie solaire varie considérablement d'une région à l'autre de la Communauté et ce pas uniquement entre les pays du Sud et ceux du Nord, comme ou aurait pu s'y attendre pour des raisons climatiques. Il existe également des variations importantes dans les pays du Sud eux-mêmes, de sorte que l'on peut parler d'un net clivage Est-Ouest. Au premier rang, loin devant, se situe la Grèce, suivie de la France et de l'Italie; quant à l'Espagne, l'utilisation de l'énergie solaire y est extrêmement réduite. Il en va de même pour la production des panneaux solaires.

3.6.2. Le Comité recommande à la Commission d'analyser les raisons de ces différences dans le cadre d'études appropriées et de développer des stratégies, notamment sur la manière de savoir développer ce marché dans les pays du Sud où l'utilisation de l'énergie solaire est réduite.

4. Observations particulières sur la proposition de décision

4.1. Le Comité approuve la proposition de décision sous réserve de la prise en compte des observations et propositions de modifications ou de compléments ci-après.

4.2. *Aspects budgétaires*

4.2.1. Le Comité constate en premier lieu qu'aucun montant n'est actuellement fixé, même à titre indicatif, pour certaines actions de soutien financier ainsi que pour les actions de coopération avec les pays tiers.

4.2.2. Il estime dans ce contexte tout à fait remarquable qu'aucune information ne soit fournie sur les implications budgétaires des actions de développement des biocarburants, en dépit de la priorité qui leur est accordée.

[1] JO n° C 124 du 21. 5. 1990, p. 47.
[2] JO n° C 223 du 31. 8. 1992, p. 1.

4.2.3. Le Comité note en second lieu que la proposition de décision elle-même ne contient aucune disposition précisant le montant de crédits, à charge du budget communautaire, estimé nécessaire à l'exécution du programme. Le montant de 40 Mécus qui figure dans le document de la Commission et sa répartition n'est ainsi précisé qu'à titre indicatif, ce qui s'ajoute à son caractère parcellaire.

4.2.4. La Commission motive l'absence d'une telle disposition par son souci de préserver une marge de négociation avec les différentes branches de l'Autorité budgétaire afin d'obtenir annuellement les crédits qu'elle estime nécessaires à la mise en œuvre du programme et de disposer d'une flexibilité suffisante pour faire face aux imprévus et réorienter, si nécessaire, les priorités.

4.2.5. Le Comité craint néanmoins que le financement du programme *Altener* ne soit soumis aux aléas de la procédure budgétaire, à défaut d'un véritable engagement politique de la part des États membres en faveur du développement des énergies renouvelables trouvant sa traduction, notamment sur un plan financier, dans la décision qui sera arrêtée.

4.2.6. Le Comité se demande en outre si le choix ainsi fait par la Commission n'est pas de nature à faire douter de la détermination de la Communauté et de ses États membres à apporter une contribution effective et significative à la réduction des émissions de CO_2, notamment au travers d'un engagement ferme en faveur des énergies renouvelables.

4.3. *Actions qui bénéficieront d'un financement communautaire*

4.3.1. Le Comité demande que soient précisés dans la décision les critères et modalités de sélection des actions qui bénéficieront d'un financement communautaire.

4.3.2. Il estime en outre que chacune des actions bénéficiant d'un tel financement doit faire l'objet d'un rapport sur sa mise en œuvre, à intervalles réguliers, afin, notamment, que puisse être garantie une bonne gestion des crédits communautaires.

4.4. *Évaluation des résultats du programme*

4.4.1. Le Comité constate que la Commission n'a fixé aucun objectif chiffré d'augmentation de la contribution des énergies renouvelables à la couverture totale de la demande d'énergie primaire, à l'horizon 1997, soit au terme du programme *Altener*.

4.4.2. Il s'interroge en conséquence sur les bases qui permettront d'évaluer les progrès effectués vers la réalisation des objectifs fixés pour 2005 par la mise en œuvre, outre du programme *Altener*, de l'ensemble des actions visées au point 1.5. ci-dessus.

4.4.3. Le Comité demande en outre que, à l'expiration du programme, soit effectuée une évaluation de:

— l'impact des actions nationales et communautaires sur l'environnement, lorsque cela s'avère approprié;

— la contribution du programme à la réalisation de l'objectif de renforcement de la cohésion économique et sociale à l'intérieur de la Communauté.

4.5. *Transmission au Comité économique et social des rapports visés à l'article 8*

4.5.1. Le Comité demande que l'article 8 de la proposition de décision soit modifié afin de prévoir la transmission également au Comité à la fois du rapport intérimaire dont l'élaboration est prévue au cours de la troisième année, et à l'expiration de celui-ci, du rapport d'évaluation de ses résultats.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de Règlement (CEE) du Conseil concernant les transferts de substances radioactives à l'intérieur de la Communauté européenne

(93/C 19/04)

Le 28 juillet 1992, la Commission a décidé, conformément à l'article 31 du Traité Euratom, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 30 octobre 1992 (Rapporteur: M. Flum).

Le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992).

1. Introduction

1.1. En date du 23 juillet 1992, la Commission a présenté une proposition de Règlement du Conseil concernant les transferts de substances radioactives à l'intérieur de la Communauté européenne. Ce Règlement a pour objet de maintenir le niveau actuel de radioprotection après l'élimination des contrôles aux frontières intracommunautaires à partir du 1er janvier 1993.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission et invite celle-ci à tenir compte des observations et ajouts suivants.

2.2. Suite à l'élimination des contrôles aux frontières intracommunautaires, il convient de prévoir, tant aux frontières extérieures qu'à l'intérieur de la Communauté, un système de contrôle harmonisé permettant d'éviter les risques inhérents au transport de produits nucléaires et d'en garantir l'application.

2.3. Le Comité invite la Commission à s'assurer que les directives relatives aux transferts de substances radioactives sont traduites dans les législations nationales et véritablement appliquées par les États membres. Le Comité estime que s'il s'avère que ces directives sont transposées et appliquées de manière incomplète, la Commission doit prendre immédiatement les mesures qui s'imposent.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité attire l'attention sur le fait que le formulaire à l'annexe 1 doit être libellé de telle sorte d'une part qu'une identification uniforme du processus de transfert soit possible et garantie et, d'autre part, qu'un contrôle puisse être effectué à tout moment par les autorités nationales compétentes.

3.2. Le Comité souligne à nouveau que les documents relatifs aux divers processus de transfert doivent impérativement comporter les informations suivantes:

— type et qualité d'emballage et quantité de combustible nucléaire,

— taux de dose radioactive,

— nom du responsable en matière de radioprotection et lieu de destination des substances.

3.3. Le Comité attire expressément l'attention sur le fait que cette exigence exclut toute déclaration globale couvrant plusieurs transferts. En d'autres termes, chaque transfert doit faire l'objet d'un document séparé.

3.4. Le texte de l'article 7 n'est pas sans ambiguïté. Il faut ici une formulation claire et sans équivoque.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis concernant la proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre certaines maladies des poissons

(93/C 19/05)

Le 2 juillet 1992, 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 du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 novembre 1992 (Rapporteur: M. Wick).

Lors de sa 301e session plénière des 24 et 25 novembre 1992 (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Le Comité se félicite de la proposition de directive du Conseil établissant des mesures communautaires de lutte contre certaines maladies des poissons, visant à limiter les effets et la propagation de ces maladies.

2. **Observations générales**

2.1. Étant donné que les poissons d'aquaculture cohabitent dans l'eau dans un espace réduit, certaines maladies de poissons peuvent prendre très rapidement un caractère épizootique après leur déclaration, ce qui signifie que des stocks entiers peuvent être contaminés en peu de temps, entraînant des pertes considérables.

2.2. La lutte contre les maladies des poissons se révèle toutefois beaucoup plus difficile, à cause de données naturelles, qu'une lutte contre les maladies touchant les élevages dans l'agriculture.

2.3. Le Comité juge donc indispensable de lutter très rapidement contre ces maladies de poissons qui risquent de mettre considérablement en danger l'activité économique des exploitations.

2.4. Considérant que les poissons circulent à la fois sur le marché intérieur et à l'extérieur de la Communauté, des mesures harmonisées de lutte contre ces maladies sont pour le moins indispensables au sein de la Communauté. À ce sujet, le Comité juge souhaitable d'établir également des contacts avec les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

2.5. Le Comité se félicite de ce que les maladies particulièrement contagieuses doivent être éradiquées dans les zones de la Communauté.

2.6. Les maladies endémiques doivent être éradiquées dans les zones et les exploitations reconnues officiellement exemptes d'épizootie et combattues sans délai dans les autres exploitations.

2.7. Le Comité se félicite de la politique de non-vaccination puisque, lors de la vaccination des poissons, le risque n'est pas totalement exclu de voir les vaccins se répandre dans l'eau et contaminer d'autres stocks.

2.8. Le Comité fait observer que toute exception dans la politique de non-vaccination peut être dangereuse et ne doit être autorisée qu'avec des mesures de sécurité très précises et sous contrôle scientifique.

2.9. Le Comité se félicite de l'harmonisation du diagnostic de ces maladies et du fait qu'il ne soit confié qu'à des laboratoires autorisés. Il pense aussi qu'il est bon que ces travaux soient coordonnés par un laboratoire de référence.

2.10. Le Comité fait observer qu'il faut qu'il y ait un nombre suffisant de laboratoires compétents en la matière étant donné que les diagnostics définitifs doivent être établis très rapidement pour empêcher la poursuite de la propagation de la maladie en cas de suspicion d'infection. Dès lors, il semble nécessaire qu'un personnel qualifié soit également disponible en nombre suffisant.

2.11. À ce propos, le Comité demande à ce que la Commission présente des données statistiques sur l'importance économique de l'aquaculture et son rôle à l'intérieur du secteur de la pêche.

2.12. Le Comité constate que la présente directive du Conseil établissant les mesures communautaires de lutte contre certaines maladies de poissons constitue le prolongement logique de la directive du Conseil du 28 janvier 1991 relative aux conditions de police sanitaire régissant la mise sur le marché d'animaux et de produits d'aquaculture. Il fait référence ici à son avis du 19 septembre 1990 [1].

2.13. Le Comité fait également référence à cet égard à son avis [2] sur la proposition de décision du Conseil instaurant une action financière de la Communauté en vue de l'éradication de la nécrose hématopoïétique infectieuse (nhi) chez les salmonidés dans la Communauté [doc. COM(89) 502 final].

[1] JO n° C 332 du 31. 12. 1990, p. 105.
[2] JO n° C 124 du 21. 5. 1990, p. 3.

2.14. Le Comité suggère que la Commission octroie également des aides financières pour les programmes d'éradication indispensables.

2.15. Le Comité suggère l'élaboration d'une étude scientifique qui rassemblerait les différentes connaissances au sein de la Communauté au sujet de la transmission et de la propagation des maladies des poissons, y compris les connaissances sur les poissons résistants aux maladies. Sur la base du résultat d'une telle étude, on pourrait encourager un développement ultérieur de la recherche scientifique sur les maladies des poissons.

2.16. Le Comité prend connaissance de l'existence d'un Comité consultatif en matière d'aquaculture au sein de la Commission. Le Comité accorde de l'importance à ce que les milieux économiques et sociaux de l'aquaculture qui sont concernés, soient représentés au sein de ce Comité.

2.17. Le Comité fait remarquer que les gamètes ne sont généralement pas cités au même titre que les poissons et les œufs dans la proposition de la Commission. Dans le but d'éviter tout malentendu, il devrait être procédé aux corrections appropriées.

2.18. La proposition de la Commission appelle dans certains articles (en particulier les articles 5, 10 et 13) la suggestion d'une harmonisation des différentes versions linguistiques.

3. Observations particulières

3.1. *Article 1*

Le Comité note que la proposition de la Commission se limite à la simple prise de mesures en vue de la lutte contre certaines maladies des poissons, et n'inclut pas les mollusques. Le Comité estime que des mesures correspondantes doivent être prévues le plus rapidement possible concernant les mollusques, dans le cadre d'une directive distincte.

3.2. *Article 2*

Il serait bon de reprendre ici les définitions conceptuelles de la directive du Conseil du 28 janvier 1991 relative aux conditions de police sanitaire régissant la mise sur le marché des animaux et autres produits d'aquaculture étant donné que cette directive prend très souvent appui sur ces définitions.

3.3. *Article 2, paragraphe 3*

Le Comité propose la formulation suivante:

« Poissons suspects d'être infectés:

Poissons qui présentent des signes cliniques, des lésions *post-mortem* et des réactions positives à des tests en laboratoires indiquant la présence possible d'une maladie de la liste I ou II. »

Cette formulation établit clairement qu'une suspicion d'infection n'est pas définie à partir de simples présomptions.

3.4. *Article 3*

L'article devrait commencer en ces termes: « Toutes les exploitations qui élèvent, détiennent ou capturent des poissons... » En ce qui concerne justement les maladies de la liste I, les exploitations qui, en tant qu'exploitations de pêche en rivière ou de pêche en mer, ne capturent que des poissons à l'état sauvage — ces derniers pouvant toutefois être infectés ou être considérés comme porteurs de maladies — devraient être incluses car il serait sinon impossible d'appliquer les mesures énoncées dans le paragraphe 1 C de l'article 6.

3.5. *Article 3, paragraphe 2*

Le Comité propose le mot « enregistrer » à la place de « tenir un registre ». Ceci permet différents procédés éprouvés dans chacun des États membres.

3.6. *Article 4*

Il faudrait indiquer au paragraphe 2 que l'article 5 ne concerne que les maladies de poissons figurant sur la liste I.

3.7. *Article 8, paragraphe 2*

Le Comité juge inopportune l'exception concernant les espèces de poissons non porteuses. Il propose donc la suppression de ce paragraphe.

3.8. *Article 10, paragraphe 3*

Il faudrait ajouter ici qu'il convient de s'assurer lors du transport qu'aucun agent pathogène ne peut provenir des véhicules de transport.

3.9. *Article 13, paragraphe 1*

Il faudrait stipuler ici que toute vaccination à partir de vaccins vivants est interdite.

3.10. *Article 15*

Le Comité constate qu'avec la procédure du comité vétérinaire permanent qui a été proposée, on s'est éloigné fondamentalement des procédures choisies jusqu'à présent dans les réglementations vétérinaires. Il n'existe aucune possibilité d'influence politique dans l'établissement des diverses mesures nécessaires.

Un droit d'intervention doit être octroyé comme par le passé aux États membres. La procédure proposée ne prévoit cependant qu'une procédure d'audition des États membres. Le Comité pense donc qu'il est nécessaire que le Conseil prenne une décision, ou du moins qu'il y ait une décision au sein du comité vétérinaire permanent dans le sens de la procédure antérieure.

3.11. *Annexe*

L'annexe A de la directive du Conseil du 28 janvier 1991 relative aux conditions de police sanitaire régissant la mise sur le marché des animaux et autres produits d'aquaculture doit être reprise comme annexe car il est fait très souvent allusion aux maladies de poissons de cette annexe dans cette directive.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 90/679/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail [1]

(93/C 19/06)

Le 10 août 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 118A 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 sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 novembre 1992 (Rapporteur: M. Etty).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Observations introductives

1.1. La proposition de directive à l'examen porte modification de la directive 90/679/CEE concernant « la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail ». Cette dernière directive était l'une de celles qui avaient été adoptées au titre de la directive « cadre » 89/391/CEE sur la « mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail ». Le Comité a formulé son avis sur la proposition qui a abouti à la directive 90/679/CEE en décembre 1988.

1.2. La présente proposition de modification de la directive 90/679/CEE était déjà prévue dans le texte de cette directive. Son article 18 dispose que dans les six mois suivant la date de la mise en œuvre de la directive, c'est-à-dire avant le 28 mai 1994, le Conseil arrête une première liste d'agents biologiques des groupes 2, 3 et 4 à inclure dans l'annexe III.

1.3. L'annexe III de la directive 90/679/CEE, était réservée à la liste de bactéries, de virus, de parasites et de champignons présentée par la Commission, accompagnée de notes relatives à la mise en œuvre du système.

1.4. Dans son avis de décembre 1988, le Comité n'a pas formulé d'observations relatives aux éléments du projet de directive 90/679/CEE qui font l'objet de la modification à l'examen.

[1] JO n° C 217 du 24. 8. 1992, p. 32.

1.5. Le Comité relève que le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail a émis un jugement positif sur des projets antérieurs pour les propositions actuellement soumises par la Commission, tout en constatant une série de lacunes. Ces dernières apparaissent tant dans la proposition de classification que dans les listes proposées d'agents biologiques.

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de modification de la directive 90/679/CEE. Il prend acte du fait que la Commission assure que la liste reflète l'état actuel des connaissances. Il reconnaît que des ajouts et des modifications pourront être apportés à la liste des agents, à la lumière d'informations futures et après examen par la Commission et les experts nationaux. Afin de permettre des développements rapides dans ce domaine, la proposition reprend les dispositions prévues pour les adaptations au progrès technique figurant à l'article 19 de la directive cadre 89/391/CEE.

2.2. Le Comité souligne que l'instrument à l'examen et sa directive de base 90/679/CEE concernent de manière spécifique la production des travailleurs contre les risques liés aux agents biologiques au travail. Le Comité note que la distinction entre l'exposition au travail et d'autres types d'exposition nécessite une définition minutieuse et peut être compliquée par les systèmes existant dans les différents États.

2.3. Le Comité estime qu'il est important de concevoir des mesures de protection pour des catégories spéciales de travailleurs (notamment les femmes enceintes, mais aussi d'autres groupes vulnérables), tout en évitant des chevauchements ou des conflits avec d'autres instruments communautaires. L'addition d'autres indications séparées sur la liste (par exemple, « P » pour « risque spécifique pour les femmes enceintes » et « C » pour « risque particulier de cancer ») devrait être soumise à la Commission aux fins d'examen par les experts.

2.4. Le Comité juge qu'il est important que, lorsque de nouvelles mesures de protection sont identifiées, elles soient introduites rapidement. Il est notoire que des travaux intensifs sont en cours sur la mise au point de vaccins.

3. Observations particulières

3.1. Des divergences entre la version anglaise et la version française des propositions de la Commission ont été constatées. Le Comité a reçu l'assurance que la plupart des difficultés résultant des différences entre certaines versions linguistiques sont à présent aplanies.

3.2. Les micro-organismes modifiés génétiquement n'ont pas été repris dans la première liste. Le Comité a été informé du fait que la Commission a l'intention de s'en occuper lors d'une future extension de la liste figurant à l'annexe III. Le Comité note qu'il s'agit là d'un objectif qui semble très difficile à atteindre. S'il est vrai qu'il est très important que des mesures de protection adéquates soient mises au point pour les travailleurs qui risquent d'être exposés à ces agents biologiques au travail, le Comité doute qu'une liste de classification telle que celle qui est présentée ici soit l'instrument adéquat.

3.3. La liste proposée est basée sur l'effet que les agents biologiques ont sur les travailleurs en bonne santé. Dans ses observations générales, le Comité a abordé la question des groupes à risques spéciaux, en particulier les femmes enceintes ou celles qui envisagent une grossesse. La plus grande attention devrait être accordée à l'information adéquate des travailleurs employés dans les entreprises concernées. Cet élément n'est pas entièrement couvert par les articles 10 et 14, paragraphe 6, de la directive de base.

3.4. Le Comité prévoit des difficultés en ce qui concerne l'indication spéciale « Vaccination recommandée » figurant dans la liste proposée. Il apparaît clairement que la Commission ne peut aller plus loin que les dispositions figurant à l'article 14 de la directive 90/679/CEE, et l'on peut se demander si cet article impose la vaccination des travailleurs qui ne sont pas encore immunisés contre l'agent biologique auquel ils sont exposés ou susceptibles d'être exposés. D'autre part, on ne sait pas avec précision qui supportera le coût de la vaccination. Le Comité estime que ce point nécessite une clarification. En outre, il est soucieux que la vaccination soit accessible aux travailleurs exposés.

3.5. La liste des entreprises donnée dans la fiche d'impact annexée à la proposition de la Commission n'est pas identique à celle qui figure à l'annexe I de la directive 90/679/CEE (« Liste indicative d'activités »). En particulier, les activités agricoles ne sont pas reprises dans la liste figurant dans la fiche d'impact. Le Comité souligne que de nombreuses entreprises actives dans le domaine agricole sont des petites et moyennes entreprises.

3.5.1. Le Comité n'ignore pas que la proposition de la Commission couvre uniquement l'annexe III. Néanmoins, outre le point précédent, le Comité se demande si la « Liste indicative d'activités » de l'annexe I est encore adéquate.

3.6. De l'avis du Comité, il devrait être précisé que la liste des entreprises est uniquement indicative, et que l'article 3 de la directive 90/679/CEE impose une évaluation des risques pour les « activités dans lesquelles les travailleurs, du fait de leur activité professionnelle, sont exposés ou risquent d'être exposés à des agents biologiques ». Dans ce contexte, le Comité considère la liste de classification comme un instrument utile à utiliser pour l'évaluation des risques.

3.7. Enfin, tout en reconnaissant le souci de protection qui sous-tend la classification des agents biologiques non encore identifiés en catégories qui sont fonction des risques, le Comité conseille à la Commission de procéder à un examen des implications de cette action, y compris sa valeur scientifique et sa place en tant que principe dans la directive.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'adaptation au marché intérieur de la profession des agents et commissionnaires en douane

(93/C 19/07)

Le 13 août 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de 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 19 novembre 1992 (Rapporteur: M. R. Müller).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité, avec une abstention.

1. Observations générales

1.1. Le Comité accueille avec satisfaction la proposition de règlement, sous réserve des observations suivantes:

1.2. Il convient de souligner que l'élimination des *frontières fiscales et des contrôles aux frontières intra*-communautaires prévue pour le 1er janvier 1993 est la conséquence directe de l'achèvement du marché intérieur arrêté dans le cadre de l'Acte unique européen. Elle ne restera pas sans avoir des incidences considérables sur l'activité des agents en douane chargés des formalités de douane et qui jouent le rôle de lien entre les autorités douanières et les opérateurs économiques. Cette profession enregistre au niveau communautaire un chiffre d'affaires annuel de 5 694 millions ECU. Elle comprend plus de 16 000 entreprises et 239 000 salariés. 63 100 personnes, soit 25 % perdront probablement leur emploi, et les travailleurs âgés se trouveront confrontés à des problèmes particuliers concernant le recyclage, l'adaptation et la reconversion.

1.3. Dans ce contexte, la responsabilité de gérer la transition dans le respect des droits sociaux incombe à la fois à la Communauté dans son ensemble et à chacun des États membres et des régions les plus touchées. Pour faciliter cette transition des crédits importants ont dès à présent été dégagés dans le cadre des actions communautaires existantes, grâce au financement du Fonds social européen et au titre de l'initiative INTERREG. En outre, il y a lieu de féliciter la Commission qui, dans toute la Communauté, a assimilé les agents et commissionnaires en douane ayant perdu leur emploi à des chômeurs de longue durée. Le fait même que ce budget spécial soit proposé à présent pour des mesures complémentaires d'urgence indique néanmoins qu'il règne un malaise important, et que peut-être la Communauté, mais également les États membres, régions et secteurs directement concernés ne se sont pas suffisamment préparés au tassement inévitable de l'emploi et des activités économiques.

1.4. Dès lors la proposition de la Commission est accueillie favorablement dans son principe, mais son entrée en vigueur trop tardive a suscité certaines criti-

ques. [Il convient de noter que le Comité économique et social a déjà attiré l'attention sur ce problème dans son avis du 27 février 1991 sur le Programme Matthaeus (1)]. Il est également permis de se demander si les entreprises qui ont réagi en temps utile en restructurant, recyclant et réorganisant leur personnel ne risquent pas d'être défavorisées, par la proposition actuelle, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1993. Le Comité engage vivement la Commission à adopter une approche flexible et à accorder une aide financière aux entreprises qui ont déjà pris des mesures jugées désormais « éligibles » au titre de la proposition à l'examen, et dont l'impact en termes d'emploi et d'activité économique se prolonge en 1993. De même le Comité part du principe que des actions éligibles qui ont dûment commencé en 1993, mais ne se termineront qu'en 1994, peuvent également être encore financées par le fonds spécial.

1.5. Le règlement doit entrer rapidement en vigueur; tout retard le rendrait inopérant.

1.6. Le Comité invite instamment la Commission à élargir le champ d'application des mesures de soutien et en particulier, des nouvelles aides prévues au budget 1993, de manière à ce que les personnes travaillant pour le compte d'autrui fassent partie des bénéficiaires directs de cette action. Par exemple, on pourrait envisager d'accorder des subventions à la mobilité en faveur des agents et commissionnaires en douane qui cherchent à maintenir leur activité professionnelle dans ce secteur mais acceptent de travailler dans une autre région. Un soutien « économique » aux petites entreprises touchées pourrait également accompagner l'aide « sociale » ou « technique » (par exemple sous la forme de subventions directes, de prêts assortis de conditions préférentielles, etc. pour les entreprises qui tentent de diversifier leurs activités).

1.7. Le Comité fait remarquer que les petites et moyennes entreprises notamment se trouvent dans une crise dont elles ne sont pas responsables mais qui est imputable à l'unification européenne.

2. Observations particulières

2.1. *Budget*

Le Comité estime qu'il est nécessaire de prévoir un budget spécial d'au moins 30 millions d'écus.

2.2. *Article 1*

Le Comité constate avec soulagement que la Commission, en collaboration avec les États membres, a dès à présent évalué quantitativement les sites géographiques qui seront les plus touchés par l'abolition des frontières. Il souhaiterait obtenir l'assurance que tous les États membres coopèrent pour relever ce défi et que certains ne considèrent pas que les « forces du marché » suffiront à résoudre la question.

2.3. *Article 2*

Le Comité a reçu la garantie que les mesures énumérées sont susceptibles d'une interprétation large et que la portée et la diversité des interventions dépendent de la contribution des États membres. Il considère que la participation des partenaires sociaux au stade de la conception, de l'application et de l'évaluation est essentielle pour le succès de ces interventions.

2.4. *Article 3*

Toutes les régions de la Communauté sont éligibles. Le Comité a reçu l'assurance que la Commission dispose des ressources nécessaires pour gérer efficacement les demandes prévisibles, et qu'elle le ferait en liaison avec les interventions au titre du FSE et d'INTERREG. Il existe par ailleurs au Comité l'impression que les parties intéressées ont plus facilement accès au FSE qu'à INTERREG. Le Comité plaide dès lors en faveur d'une amélioration de l'accès au programme INTERREG. En conséquence, le Comité insiste pour que les régions connaissant un retard de développement et les régions en déclin industriel reçoivent un traitement égal.

2.5. *Article 4*

Étant donné la multitude des petites entreprises et des travailleurs indépendants ainsi que des travailleurs salariés concernés, le Comité insiste pour que les remboursements concernant les projets contrôlés dans les règles soient effectués le plus rapidement possible. Le paiement pourrait s'effectuer par l'intermédiaire des représentations professionnelles. Le Comité réitère également la demande (cf. paragraphe 1.4.) que les entreprises ayant déjà pris des mesures jugées désormais « éligibles » au titre de la proposition à l'examen et dont l'impact sur les emplois et l'activité économique se prolonge en 1993, aient droit à une aide dans le cadre de ce programme.

2.6. *Article 5*

Le Comité se déclare d'accord avec les taux d'intervention proposés et insiste pour qu'ils soient appliqués. Il souligne la nécessité d'en garantir le caractère complémentaire.

2.7. *Articles 6 et 7*

De l'avis du Comité, la Commission pourrait envisager un délai moins rigide pour l'introduction des demandes de concours, tout en respectant les limites imposées par

(1) JO nº C 102 du 18. 4. 1991, p. 5.

une procédure de contrôle selon les règles. Le délai d'introduction des demandes ne devrait pas être tenu pour un délai de forclusion.

2.8. *Article 8*

Le Comité estime souhaitable de préciser la définition de la notion d'« assistance technique ». Celle-ci pourrait inclure également le soutien apporté par des experts aux entreprises dans le cadre des mesures d'accompagnement.

Le Comité serait favorable à ce que le montant de ces interventions puisse s'élever à 5 % du montant de l'allocation budgétaire totale prévue dans le cadre du règlement.

2.9. *Article 9*

Un rapport d'évaluation officiel devrait être élaboré et communiqué à la fois au Parlement européen et au Comité économique et social. L'évaluation devrait inclure des éléments permettant de vérifier la situation du point de vue social.

Les partenaires sociaux devraient également participer à la concertation.

2.10. *Article 10*

Le Comité estime que les paiements doivent être effectués rapidement, surtout lorsque les demandes sont introduites par des petites et moyennes entreprises.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil prorogeant en 1993 l'application des règlements (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90, (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3834/90 et (CEE) n° 3835/90 portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1991 à certains produits originaires de pays en développement et complétant la liste des bénéficiaires de ces préférences

(93/C 19/08)

Le 22 octobre 1992, 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 relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 novembre 1992 (Rapporteur: M. Giesecke).

Le 24 novembre 1992, lors de sa 301e session plénière, le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité et une abstention.

1. Une fois encore le Comité économique et social accueille favorablement la prorogation provisoire du schéma applicable en 1992 dans le cadre du Système de préférences généralisées (SPG), tout en réitérant avec insistance l'espoir que l'Uruguay Round du GATT sera rapidement mené à terme avec succès clôturant ainsi la révision du schéma pour les années '90. Le Comité s'est du reste déjà prononcé amplement sur cette révision [1].

2. Le Comité se félicite de ce que la prorogation pour 1993 ait inclus dans le schéma de préférences, après les pays baltes, les onze membres de la CEI et la Géorgie. Cela correspond àune proposition que le Comité avait déjà formulée dans l'avis mentionné plus haut.

3. De même, le Comité souscrit à l'extension de la liste des pays les moins avancés à 7 nouveaux pays conformément à la liste des Nations unies.

4. Dans ce contexte cependant, le Comité réitère sa conception, selon laquelle il convient de renforcer l'efficacité des préférences douanières en diminuant le nombre des pays bénéficiaires en fonction des critères qu'il a préconisés [1].

5. Dans le même temps, le Comité accueille favorablement la possibilité d'étendre le cumul de l'origine à la CEI et à la Géorgie. Cependant, il y aurait moyen de soutenir encore mieux la division du travail traditionnelle de l'ancienne Union Soviétique à l'aide du modèle de cumul applicable dans le cadre de Lomé.

6. Le Comité partage la conception de la Commission selon laquelle eu égard à l'achèvement du marché unique, il convient de remplacer par des montants fixes à droit nul les contingents tarifaires jusqu'à présent répartis entre les États membres. Il place dans la nouvelle gestion qu'assurera la Commission l'espoir d'un déroulement plus rapide et d'une meilleure exploitation du système en faveur des pays bénéficiaires et des importateurs respectifs.

7. Sur la base des expériences réalisées jusqu'à ce jour à l'Est le Comité considère d'une manière générale comme appropriées les dispositions proposées pour les produits sensibles. Il conviendrait cependant de les rendre moins restrictives dans des cas spécifiques.

8. Le Comité espère qu'aussi bien la Commission que les gouvernements et les administrations des États membres consentiront tous les efforts nécessaires pour donner sans tarder toute son efficacité au nouveau système de gestion des préférences généralisées.

[1] JO n° C 69 du 18. 3. 1991, p. 36.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur le Consommateur et le Marché intérieur

(93/C 19/09)

Le 26 novembre 1991, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 24 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur « Le Consommateur et le Marché intérieur ».

Le Comité a chargé la section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation de préparer les travaux en la matière.

A la demande de cette section, le Comité, lors de sa session plénière des 1er et 2 juillet 1992, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 20, paragraphe 3 du Règlement intérieur, de transformer ce Rapport d'information en avis comme complément à son avis d'initiative sur « L'achèvement du Marché intérieur et la Protection des consommateurs ».

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation a émis son avis le 4 novembre 1992 (Rapporteur: M. Ataíde Ferreira — Corapporteurs: MM. De Knegt et Proumens).

Le 24 novembre 1992, au cours de sa 301e session plénière, le Comité économique et social a adopté, à la majorité et 3 abstentions, l'avis suivant.

1. Remarques introductives

1.1. Le 26 septembre 1991, le Comité a adopté un avis d'initiative portant sur le marché intérieur et la protection des consommateurs [1]. Ce texte, en raison des contraintes liées à la procédure d'adoption des avis par le Comité, accorde la priorité aux aspects politiques de la promotion des intérêts des consommateurs dans le contexte de l'achèvement du Marché intérieur. Il n'analyse pas de manière détaillée le contenu des politiques communes qui ont un impact sur les consommateurs.

1.2. Il est utile de rappeler que dans l'avis précité, le Comité a lancé un appel urgent aux États membres afin que ceux-ci reconnaissent explicitement, lors de l'adoption du Traité d'Union politique, la compétence des institutions communautaires à agir dans le domaine de la protection des consommateurs. Par ailleurs, il a mis l'accent sur le besoin d'une consultation systématique du Comité dans le cadre des questions liées à la politique des consommateurs, dans la mesure où le Comité, de par sa composition et ses principes de fonctionnement, constitue un lieu privilégié de dialogue entre les professionnels et les consommateurs.

1.3. Le Comité se félicite de ce que le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, reflète les préoccupations exprimées dans l'avis d'initiative. En effet, l'article 3 énonce, parmi les actions à entreprendre en vue d'atteindre les objectifs que s'est fixée la Communauté, au point s), une contribution au renforcement de la protection des consommateurs. Cette contribution est précisée par le nouvel article 129 A du Traité CEE qui permet à la Communauté d'agir spécifiquement dans le domaine de la politique des consommateurs et met ainsi la politique communautaire de la consommation au même niveau que les autres politiques communes, et en particulier la politique de marché intérieur. Il prévoit également que le Conseil, pour adopter des mesures spécifiques, ait recours à la procédure de codécision avec le Parlement européen, et consulte le Comité économique et social. Le texte de l'article 129A se lit comme suit:

« 1. La Communauté contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par:

a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 100A dans le cadre de la réalisation du marché intérieur;

b) des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les États membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate.

2. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189B et après consultation du Comité économique et social, arrête les actions spécifiques visées au paragraphe 1, point b).

3. Les actions arrêtées en application du paragraphe 2 ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec le présent traité. Elles sont notifiées à la Commission. »

1.4. Le Comité attire l'attention sur le fait que la Communauté doit, dans l'exercice des fonctions que lui donne l'article 129A, donner priorité à la création des conditions qui permettront aux consommateurs d'assumer le mieux possible leur fonction d'arbitre sur le

[1] JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 16.

marché. À défaut, une économie de marché ne peut en effet fonctionner efficacement. Dans ce contexte, la politique des consommateurs doit être comprise comme mesure d'accompagnement de la politique économique, puisqu'elle met en place les mécanismes correcteurs face aux insuffisances, aux déséquilibres et aux lacunes dont peut souffrir le marché. Ces mécanismes sont les suivants:

— information des consommateurs, afin de permettre le fonctionnement efficace du marché;

— amélioration du fonctionnement du marché par une politique de concurrence qui tienne compte des intérêts des consommateurs, notamment dans le contexte de la politique anti-dumping et de l'adoption de normes en matière de publicité;

— de manière plus générale, intégration de la politique des consommateurs dans toutes les autres politiques communes qui ont un impact, direct ou indirect, sur les intérêts des consommateurs et, notamment, la politique agricole, les secteurs des services financiers, du tourisme, des services publics, des télécommunications, des produits pharmaceutiques et des denrées alimentaires;

— la protection juridique du consommateur, et tout particulièrement l'accès à la justice, afin de permettre au consommateur de faire valoir les droits qui lui sont reconnus;

— l'instauration des conditions d'un dialogue, qui ne constitue que la suite logique de la reconnaissance du consommateur comme opérateur sur le marché, mais qui nécessite la présence effective de certaines conditions d'efficacité, qui ont été précisées par le Comité dans son avis d'initiative consacré à la question en 1984 [1].

2. Objectifs du présent supplément d'avis

2.1. Dans son avis d'initiative, le Comité a pris en considération un certain nombre d'aspects liés à la promotion des intérêts des consommateurs, tels que la représentation des consommateurs, une meilleure base juridique dans le traité et toute une série de problèmes qui ont un rapport direct avec la réalisation du marché intérieur. À la suite de cet avis d'initiative, qui concerne les aspects globaux liés aux relations entre le Marché intérieur et la politique des consommateurs, et en présence d'éléments nouveaux liés à la signature du Traité de Maastricht, le Comité oriente sa réflexion, dans le présent supplément d'avis, plus spécifiquement vers le contenu de la politique communautaire de la consommation.

2.2. En effet, les travaux préparatoires à l'adoption de l'avis d'initiative ont mis en évidence l'absence d'études analytiques globales sur la promotion des intérêts des consommateurs par la Communauté. Cette lacune est principalement due à la cristallisation des politiques communautaires qui ont un impact sur les intérêts des consommateurs et la protection de ceux-ci. Or, une telle analyse globale s'avère très utile en vue de la définition des axes futurs de la politique communautaire de la consommation, tout particulièrement au regard des derniers développements concernant la signature du Traité d'Union politique. Le Comité a pour cette raison, décidé de commander une étude approfondie sur les consommateurs dans le marché unique (étude sur « La protection des consommateurs et le marché intérieur — Bilan et perspectives » — publication prévue début 1993. Sera disponible en français, en anglais, en allemand et en espagnol).

2.3. De manière plus générale, toutes les recommandations émises dans l'avis d'initiative à l'adresse des autres institutions communautaires et des États membres gardent toute leur pertinence et doivent être jumelées avec les constatations contenues dans le présent supplément d'avis.

3. Observations générales

3.1. Une première remarque s'impose d'emblée: les institutions communautaires ont contribué, par de nombreuses initiatives, à une amélioration dans la protection des intérêts des consommateurs dans les divers États membres et l'arsenal législatif dans ce domaine est dense. On peut toutefois constater un important déséquilibre entre les mesures, très nombreuses, qui concernent la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs et celles, moins nombreuses, qui concernent la protection de leurs intérêts économiques, ou encore celles, quasi inexistantes, qui tendent à leur accorder une plus grande protection juridique.

3.2. Il est apparu qu'une analyse formelle de la législation communautaire ne suffit pas en soi pour apprécier le rôle du droit communautaire dans la promotion des intérêts des consommateurs. Il est primordial, en effet, de procéder à une analyse de la transposition de la législation communautaire dans le droit national, mais surtout dans les pratiques nationales. En effet, une même notion juridique, telle que celle de défaut, peut et est, au-delà des termes, interprétée différemment par les jurisprudences nationales. Une approche plus immédiate du vécu, la seule valable pour apprécier l'impact d'une norme sur ses destinataires, n'est pas encore adoptée par les institutions communautaires, du moins pas de manière systématique. Il en découle une importante lacune dans l'information des agents économiques ainsi que des appréciations faussées quant à l'état d'harmonisation des législations. Le Comité note qu'il n'existe pas d'inventaire précis, actualisé et pragmatique de l'état de transposition et d'application des textes communautaires et déplore par conséquent les lacunes existantes dans l'information des agents politiques et économiques. Cette approche insuffisamment pragmatique est illustrée par le « 9e rapport annuel de la Commission au Parlement sur le contrôle de l'application du droit communautaire — 1991 » [2].

3.3. On remarque également que dans plusieurs secteurs qui relèvent des intérêts économiques ou juridiques des consommateurs (services financiers, accès à la justice), les institutions communautaires ont opté assez souvent pour des instruments non contraignants, telles

[1] JO n° C 206 du 6. 8. 1984.

[2] JO n° C 250 du 28. 9. 1992.

les résolutions ou les recommandations, adressées tantôt aux États membres, tantôt aux professionnels du secteur concerné. L'expérience montre l'extrême difficulté liée à la mise en œuvre des principes contenus dans ces instruments. Par ailleurs, les codes de conduite ou de bonne pratique et les accords volontaires préconisés et mis en place par les professionnels devraient se développer chaque fois qu'il s'agit de progresser dans des domaines dans lesquels il est difficile de légiférer ou qu'il est difficile de réglementer même si ces codes ou ces accords ne peuvent être considérés comme des instruments obligatoires devant les tribunaux où ils peuvent parfois être invoqués. Cependant, il est souhaitable et même nécessaire que ces codes ou accords puissent s'établir après une consultation des associations de consommateurs.

3.4. De manière plus générale, face au processus de libéralisation, l'activité normative relèvera de plus en plus de l'initiative des agents concernés. Le Comité, dans son avis d'initiative, rappelle la nécessité d'un dialogue entre les professionnels et les consommateurs [1]. Or, l'expérience montre que les tentatives de dialogue institutionnel entre les professionnels et les consommateurs sont encore trop souvent vouées à l'échec. Une analyse approfondie des raisons liées à l'échec des formules actuelles de dialogue doit être entamée afin de pouvoir mettre en place les conditions d'un dialogue réaliste et efficace à tous les niveaux de l'activité normative.

3.5. Le Comité se félicite de ce que le budget pour 1992 en faveur de la politique de protection des consommateurs représente le double de ce qui a été initialement demandé par la Commission, grâce à une attitude persévérante du Parlement européen. Il espère que la Commission présentera un rapport détaillé sur l'allocation des fonds à une action importante de sensibilisation du public sur les droits des consommateurs. En effet, lors de l'analyse du droit communautaire concernant les consommateurs, il est apparu que les initiatives réglementaires ne sont que rarement accompagnées d'outils auxiliaires permettant d'informer leurs bénéficiaires sur les modifications apportées à leurs droits et obligations. Or, il ne sert à rien de mettre au point une législation de protection si les personnes à protéger ne peuvent s'en prévaloir, faute d'information à ce sujet [voir aussi les résultats de l'enquête parue dans Eurobaromètre de septembre 1991, qui montrent la méfiance des consommateurs à l'égard du Marché intérieur (52 %)]. Les associations de consommateurs devraient se voir octroyer les moyens par les pouvoirs publics afin de pouvoir procéder à cette mission d'information à défaut d'instruments réglementaires appropriés.

3.6. Enfin, les possibilités données par l'article 129A du nouveau traité doivent être exploitées au mieux. A cet égard, le principe de subsidiarité, contenu dans le nouvel article 3B dudit Traité peut donner lieu, bien qu'il soit une référence qui garantit que la Communauté agira de manière plus efficace et en se rapprochant du citoyen, à des abus qui constitueront une menace potentielle pour toute initiative communautaire ayant pour objectif spécifique la promotion des intérêts des consommateurs. Le Comité reconnaît qu'une interprétation correcte du principe de subsidiarité est un élément positif pour le fonctionnement de la Communauté, mais attire l'attention sur le fait qu'une interprétation unilatérale risque de geler toute initiative communautaire qui ne soit pas dictée par les nécessités liées à l'achèvement du Marché intérieur. Un recours unilatéral à ce principe empêcherait tout progrès dans la politique communautaire de consommation, alors que d'autre part, les principes généraux du Traité limitent considérablement la liberté d'action des États membres et est donc susceptible de créer un « regulatory gap », comme l'a montré l'avis d'initiative. Le Comité se félicite de ce que le Parlement européen ait entrepris une réflexion approfondie, visant à définir dans le détail le contenu et les limites du principe de subsidiarité.

4. Les résultats de l'inventaire des mesures communautaires ayant un impact sur la protection des consommateurs

4.1. L'analyse de l'arsenal législatif existant dans les divers domaines qui intéressent la politique des consommateurs révèle plusieurs initiatives communautaires qui contribuent à améliorer la position du consommateur face au professionnel, et notamment la directive sur la responsabilité du fait des produits, la directive sur la publicité trompeuse, la directive sur la sécurité des jouets, la directive sur les voyages à forfait, ou encore la proposition de directive sur la protection des acquéreurs dans les contrats portant sur l'utilisation d'objets immobiliers en régime de jouissance àtemps partagé. Toutefois, cette analyse a également mis en évidence l'inadéquation de certaines approches de la Communauté au regard d'une promotion efficace des intérêts des consommateurs. Cette inadéquation peut être expliquée, notamment, par le fait que la protection n'est souvent ni l'objectif exclusif, ni l'objectif prioritaire des mesures prises. Elle illustre la difficile conciliation entre l'achèvement du marché intérieur et la protection des consommateurs, telle que commentée dans l'avis d'initiative. Les principaux facteurs d'inadéquation sont identifiés comme suit :

4.2. Dans le domaine de la réglementation des produits, la nouvelle approche en matière d'harmonisation technique a, sous le couvert de la protection de la sécurité des consommateurs, mis en place un système de passeport communautaire des produits communautaires, par le biais de la marque CE. Or, il est nécessaire que le processus de certification soit soumis à des contrôles de sécurité et de qualité exercés par des organismes officiels ou agrées.

4.3. En outre, la définition des exigences essentielles contenues dans les directives « nouvelle approche » n'est pas toujours précise. Par conséquent, des zones d'ombre sont susceptibles d'être créées, qui, du point de vue de la sécurité du consommateur, peuvent être dangereuses. Par ailleurs, le rôle extrêmement important reconnu à la normalisation dans le processus de définition des exigences de sécurité, appelle une plus grande participation des représentants qualifiés des consommateurs à ce processus. L'avis d'initiative exprime d'ailleurs la

[1] JO n° C 339 du 31. 12. 1991.

demande du Comité de renforcer la participation des consommateurs à la normalisation, de manière à permettre à leurs représentants de contribuer effectivement à la définition des normes précises de sécurité des biens de consommation.

4.4. Dans le domaine des denrées alimentaires, malgré la densité des textes réglementaires, il n'existe pas encore de mesures communes détaillées portant sur le contrôle officiel des denrées alimentaires. Or, seules des règles communes dans le domaine du contrôle officiel des denrées alimentaires permettront de garantir effectivement au consommateur le respect des normes communautaires se substituant aux normes nationales. Cette analyse confirme le bien-fondé de la demande du Comité de mettre en place des règles communes relatives à la qualification du personnel de contrôle, des normes de qualité des laboratoires de contrôle, de l'échange d'expériences entre les autorités nationales ([1]).

4.5. Le Comité constate l'absence d'homogénéité dans les démarches suivies par les divers services compétents au sein de la Commission et demande à celle-ci de procéder à une rationalisation du travail préparé par ses services, en tenant compte de la nécessité d'une plus grande participation du service « Politique des Consommateurs ». Les additifs et les contaminants (pesticides, solvants d'extraction) font l'objet de réglementations et de propositions de réglementations diverses qui illustrent les tensions entre la politique de protection des consommateurs, la politique de marché intérieur, et aussi la politique agricole commune. Tel est également le cas en ce qui concerne certaines informations transmises au consommateur (protection des appellations ([2]), allégations nutritionnelles ([3]), etc.).

4.6. En ce qui concerne les médicaments, le Comité se félicite de la création d'une Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, dont le rôle doit aller en s'accroissant. Par ailleurs, il observe la poursuite d'une politique économique du médicament qui ne tient pas suffisamment compte des intérêts des consommateurs, en particulier dans le domaine des importations parallèles et des médicaments génériques, et demande à la Commission de faire des propositions tendant à promouvoir, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ([4]), les importations parallèles et les médicaments génériques. De telles démarches s'imposent à la suite de l'instauration, au niveau de la Communauté, d'un certificat de protection supplémentaire, permettant aux firmes pharmaceutiques de prolonger la durée du brevet, et par conséquent le monopole qui leur est accordé pour un produit pharmaceutique déterminé. Une telle protection supplémentaire permet aux firmes européennes d'autofinancer leurs recherches. Des mécanismes correcteurs notamment liés au système de remboursement sont alors nécessaires pour compenser, par une plus grande possibilité de concurrence, après l'expiration de la durée de validité du brevet, les conséquences économiques liées à ce monopole (promotion des médicaments génériques, reconnaissance d'un droit de substitution au pharmacien, etc.).

4.7. Le Comité considère que, en ce qui concerne les acquisitions transfrontières par les consommateurs de véhicules automobiles, celles-ci sont encore trop souvent entravées, soit par des États membres, soit par des entreprises privées, ce qui empêche que les consommateurs puissent effectivement bénéficier des différences de prix importantes existant dans ce secteur, et constate également que les institutions communautaires ne poursuivent pas systématiquement les infractions au traité qui sont le fait, soit d'États membres, soit d'entreprises privées.

4.8. En ce qui concerne la sécurité routière, le Comité constate que la sécurité des usagers de la route, peut être considérablement améliorée mais que, malgré certaines améliorations réalisées, les progrès sont très lents pour des raisons liées notamment à l'harmonisation technique des véhicules. Par ailleurs, les initiatives de la Commission portant sur une amélioration du comportement des usagers et ayant obtenu le soutien du Comité, (taux d'alcoolémie, port du casque pour les cyclistes, port de la ceinture de sécurité, etc.) tardent trop à être adoptées par le Conseil, pour des raisons liées à une absence de base juridique spécifique dans le domaine de la sécurité routière. Aussi, les débats concernant l'harmonisation technique des véhicules se sont avérés extrêmement laborieux. D'autre part, les autorités des États membres en liaison avec les organismes de défense des usagers de la route devraient développer des campagnes de comportement des utilisateurs pour inciter, quand les textes législatifs ne sont pas encore en vigueur, à utiliser des moyens communs tels que ceinture de sécurité, casque pour les cyclistes, abstinence pour ce qui est de l'alcool.

4.9. En ce qui concerne les réglementations communautaires relatives à la responsabilité du fait des produits ou des services, le Comité souligne le fait que la clause de révision de la directive 85/374/CEE vient à échéance en 1995 et qu'il est important de procéder à une évaluation détaillée de l'influence de la directive sur l'indemnisation des victimes, en particulier au regard des options laissées aux États membres. Face à la proposition de directive concernant la responsabilité du prestataire de services, le Comité rappelle qu'il est favorable à une initiative tendant à mieux protéger les victimes de services défectueux, tout en rejetant l'approche adoptée par la Commission ([5]).

4.10. Par ailleurs, suite aux informations données par la Commission sur l'exclusion du secteur de la construction et du secteur médical du champ d'application de la directive, le Comité estime qu'une telle exclusion ne peut être acceptée que si la Commission prépare, parallèlement, des directives spécifiques à ces deux secteurs, afin de ne pas laisser les victimes de services défectueux face à une absence de protection. La directive générale devrait à cet égard prévoir qu'en l'attente de l'adoption de directives spécifiques, ses propres dispositions s'appliqueront. Aussi, les principes fondamen-

([1]) JO n° C 347 du 22. 12. 1987.
([2]) JO n° L 208 du 24. 7. 1992.
([3]) JO n° C 122 du 14. 5. 1992.
([4]) Voir affaires 215/87, Schumacher, arrêt du 7 mars 1989 et 347/89 Eurim-Pharma, arrêt du 16 avril 1991.
([5]) JO n° C 269 du 14. 10. 1991.

taux qui serviront de base à l'indemnisation des victimes dans les secteurs exclus ne pourront déroger de manière radicale aux principes d'indemnisation prévus par la directive générale. Dans le domaine des produits et des services, une politique globale de sécurité et, corollairement de responsabilité, applicable tant aux produits qu'aux services, doit être menée par la Communauté.

4.11. Dans le domaine de la protection des intérêts économiques des consommateurs, plusieurs approches inadéquates doivent être mentionnées:

4.11.1. Dans le domaine de la publicité, le champ d'application de la réglementation se limite à la publicité trompeuse, et ne concerne pas la publicité déloyale [1] (discrimination raciale, sexuelle, etc.). La réglementation s'avère inefficace face aux publicités trompeuses transfrontières, en ce que, notamment, elle ne reconnaît pas de manière claire le droit d'agir des associations de consommateurs, et a fortiori, ne leur permet pas d'agir dans un autre État membre que celui de leur siège. Elle ne permet pas non plus de réparer le dommage causé au consommateur qui a conclu un contrat sur base d'une publicité trompeuse. Une proposition récente introduisant l'autorisation de la publicité comparative est présentée comme un instrument d'information du consommateur. Une telle approche, même si elle permet effectivement d'améliorer certaines informations dont peut disposer le consommateur, ne doit toutefois pas conduire à ignorer le fait que l'objectif premier de toute publicité est de promouvoir, directement ou indirectement, la vente d'un produit ou d'un service donné.

4.11.2. Plus particulièrement, dans le domaine de la publicité télévisée, le Comité observe que le contrôle de la publicité relève de l'État de l'émission, alors que le consommateur s'attend à une protection sur base de l'État de réception.

4.11.2.1. Plus fondamentalement, le Comité constate que la Communauté n'a jusqu'à maintenant pas encore entamé une approche globale par rapport aux pratiques commerciales. Or, l'adoption de mesures spécifiques à certaines méthodes de vente comporte des risques liées à l'approche verticale. Cette question concerne notamment les limites relatives à la définition de leur champ d'application. Une réglementation communautaire contenant une norme générale applicable aux pratiques commerciales permettrait de mieux cerner celles-ci.

4.11.3. En ce qui concerne les contrats conclus avec les consommateurs, le Comité prend note de la position commune du Conseil et fait remarquer que, si celle-ci prend en considération plusieurs observations formulées par le Comité, elle a une portée beaucoup plus restreinte que la proposition de directive soumise au Comité pour avis. Il y a lieu de regretter que les processus communautaires de consultation portent sur des textes qui, ultérieurement, font l'objet de modifications fondamentales à l'occasion des négociations intergouvernementales, et qui, par conséquent, ne correspondent plus en rien aux orientations prises au départ par l'institution qui avait le pouvoir d'initiative. Par ailleurs, le Comité reconnaît le besoin d'une réglementation des diverses pratiques de marketing à distance (teleshopping, vidéotexte, vente par correspondance, vente par téléphone et par automate d'appel) et se réjouit du fait que la Commission vient de lui soumettre, pour avis, une proposition de directive relative aux contrats négociés à distance [2]. Une initiative communautaire s'avère en effet nécessaire au regard du caractère potentiellement transfrontière des techniques de communication à distance.

4.11.3.1. Là aussi, une approche globale par rapport au droit du contrat permettrait de répondre de manière plus efficace aux exigences de protection des consommateurs dans un marché unique (règles de formation du contrat, droit de la preuve, exécution du contrat, droit de la prescription, etc.). Une attention toute particulière devrait être accordée à la définition d'un système communautaire permettant au consommateur de se prévaloir d'une garantie contre les vices cachés, qui soit efficace sur tout le territoire de la Communauté. De plus, en présence de plusieurs mécanismes, nationaux ou communautaires, mettant en place des fonds de garantie en faveur des consommateurs, il s'avère important d'en assurer des règles de fonctionnement et de gestion qui permettent effectivement de répondre aux besoins des consommateurs pour lesquels ces fonds ont été mis en place.

4.11.4. Les services financiers ont fait l'objet de nombreuses interventions de la Communauté. Toutefois, les instruments communautaires spécifiquement orientés vers la protection des consommateurs ne sont pas obligatoires et force est de constater qu'ils ne sont pas respectés. On pense notamment à la recommandation du 17 novembre 1988 concernant les relations entre émetteurs et titulaires de cartes de paiement, ou encore, à la recommandation du 14 février 1990 sur les transferts transfrontières d'argent. À cet égard, le Comité a pris note de la publication, par la Commission, d'une charte des usagers pour les paiements transfrontières et regrette que la Commission ne puisse, après de nombreuses années de réflexion sur le sujet, progresser de manière substantielle sur le contenu des droits des usagers dans ce domaine, et ait recours, par le biais d'une charte, à un instrument qui n'a pas la moindre valeur juridique dans le contexte du Traité CEE, et qui doit être assimilé à une simple invitation au secteur bancaire à tenter de se mettre au diapason avec les exigences d'un marché intérieur dont il est le premier à bénéficier à d'autres égards. Le Comité estime qu'il est vital, pour la crédibilité des institutions communautaires, que la Communauté procède à une révision systématique des instruments non contraignants mis en place et, le cas échéant, les remplace par des instruments contraignants. Par ailleurs, en vue même d'un achèvement satisfaisant du marché intérieur, il est essentiel que les systèmes de paiement transfrontières ne pénalisent pas leurs utilisateurs, et qu'en particulier, les paiements en écus soient considérés comme équivalant à la monnaie nationale par les institutions financières.

[1] Sauf en ce qui concerne la publicité comparative, dans une certaine mesure, voir proposition de directive — JO n° C 180 du 11. 7. 1991.

[2] JO n° C 156 du 23. 6. 1992.

4.11.4.1. D'autre part, si la Communauté a accordé une certaine attention au crédit à la consommation, elle n'entend pas intervenir dans la problématique du crédit hypothécaire, alors qu'elle relève précisément de la protection des consommateurs et qu'elle est d'autant plus importante que le crédit hypothécaire représente une partie importante du budget des ménages. Il est pour cette raison essentiel que des règles communes de protection des consommateurs existent dans ce domaine, afin de permettre au consommateur de bénéficier en toute sécurité d'offres de crédit à l'étranger. Plus fondamentalement, les questions liées au surendettement du consommateur, si elles ont été identifiées et traitées par certaines législations nationales, n'ont pas encore donné lieu à des initiatives législatives communautaires, alors qu'il existe une dimension communautaire à la problématique.

4.11.4.2. Il s'agit effectivement, dans le contexte d'une économie sociale, de mettre au point un système de protection des consommateurs les plus démunis. Dans le même ordre d'idées, le phénomène de débancarisation, qui constitue une autre manifestation de l'exclusion sociale, doit donner lieu à une réflexion approfondie portant sur la notion de service de base, en tant que service que les établissements financiers seraient tenus de prester à l'égard de tous. Là aussi, une dimension communautaire est présente, en ce que la diversité des législations nationales en ce domaine peut conduire à des distorsions de concurrence incompatibles avec le Marché intérieur.

4.11.5. Dans le domaine des assurances, la troisième génération de directives tendant à permettre la libre circulation des services d'assurances, tant dans le domaine des assurances-vie que des assurances non-vie, ne crée pas un système suffisamment harmonisé pour permettre aux compagnies d'assurance d'offrir effectivement, en libre prestation de services, des contrats à des consommateurs étrangers, et pour permettre au consommateur d'entrer en toute confiance dans une telle relation contractuelle. En effet, les directives prévoient un système rigide et complexe en vue de la détermination du droit applicable au contrat d'assurance qui ne fournit aucune sécurité juridique aux partenaires économiques. Des enquêtes récentes ont montré que les compagnies hésitent à proposer des contrats en libre prestation de services, en raison de l'ignorance du contenu du droit applicable, et du risque concurrent. C'est pourquoi le Comité invite la Commission à préparer des initiatives tendant à harmoniser certaines règles minimales applicables au contrat d'assurance (règles de conclusion du contrat, certains risques couverts, formalité de déclaration des sinistres, administration de la preuve, causes de déchéance, etc.), afin de permettre aux compagnies comme aux consommateurs de conclure des contrats transfrontières sur base de conditions comparables.

4.11.6. La politique de concurrence est caractérisée par une insuffisance d'intervention des représentants des consommateurs, liée aux limitations budgétaires auxquelles les organisations de consommateurs doivent faire face, en présence d'une multitude de dossiers déposés (ou non) aux services compétents de la Commission. À cela s'ajoute le fait que la Commission, en conformité avec les règles de concurrence, n'informe que très tardivement l'opinion publique sur certaines affaires, et que partant, il est matériellement difficile d'établir un dossier complet dans les délais impartis.

4.11.6.1. La politique commerciale extérieure de la Communauté, et notamment la politique agricole commune et la politique anti-dumping, ne tient pas suffisamment compte des intérêts des consommateurs, alors que ce sont ces derniers qui doivent supporter les hausses de prix, et d'impôts, qu'engendrent ces politiques. Le Comité déplore le manque de cohérence des institutions communautaires, qui prêchent la libéralisation des échanges à l'intérieur de la Communauté, tout en protégeant l'industrie européenne contre la concurrence étrangère. Une telle attitude ne tient pas suffisamment compte de l'internationalisation croissante du commerce mondial et, en outre, démontre un manque de confiance dans le mécanisme de concurrence comme facteur de compétitivité des entreprises. Par ailleurs, la politique extérieure de la Communauté doit être menée dans un esprit conforme aux accords de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En effet, il n'a jamais été prouvé que le protectionnisme constitue une meilleure arme que le stimulant de la concurrence étrangère, pour développer et promouvoir l'industrie européenne. Le Comité demande instamment à la Commission d'associer, dans son appréciation de l'intérêt communautaire, de manière plus spécifique l'intérêt du consommateur, afin de parvenir à des décisions qui soient plus équitables pour les contribuables et les consommateurs.

4.11.6.2. Par ailleurs, la politique agricole commune, plus spécifiquement, encourage, jusqu'à présent, des productions intensives, alors que ces dernières sont beaucoup moins respectueuses de l'environnement que des productions plus traditionnelles. Or la protection de l'environnement figure parmi les objectifs dans l'article 2 du Traité, tel que modifié à Maastricht. Aussi, la politique agricole commune doit, maintenant que ses objectifs premiers sont atteints (autonomie alimentaire), tenir compte de l'évolution des attentes des consommateurs, et refléter l'évolution tendant à la recherche d'une meilleure qualité, en vue de la sauvegarde de la santé et de la prévention de certaines maladies.

4.11.7. Quant à la politique de l'environnement, celle-ci, dans de nombreux aspects, reflète les attentes des consommateurs. D'autre part, certaines décisions dans le domaine de l'environnement, telles que la taxe sur le CO_2 ou encore certaines initiatives en matière de déchets d'emballage, peuvent avoir des conséquences importantes pour les consommateurs. Le Comité invite la Commission et les autres institutions communautaires à associer les représentants des intérêts des consommateurs, et tout particulièrement le service « Politique des Consommateurs », aux travaux relatifs à la protection de l'environnement, afin de permettre d'identifier l'intérêt des consommateurs et d'en tenir compte dans la mise au point des initiatives et des instruments.

4.11.7.1. Le Comité a soutenu [1] le « Programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement soutenable », qui constitue une tentative d'articulation de la politique de

[1] JO n° C 287 du 4. 11. 1992.

l'environnement et de la consommation, mais estime qu'il y a lieu d'approfondir la réflexion.

4.11.8. La politique communautaire de l'énergie, qui s'élabore à l'heure actuelle, doit tenir compte de la spécificité de la demande du consommateur résidentiel, et notamment de son caractère captif (aucune mobilité, aucune élasticité de la demande). Les mesures de transparence des prix doivent être étendues aux usages domestiques et les politiques de prix ne doivent pas pénaliser les consommateurs résidentiels de par la puissance économique des utilisateurs industriels. Une attention particulière doit être accordée aux besoins d'approvisionnement des consommateurs défavorisés, et notamment les familles avec les jeunes enfants et les personnes âgées. Par ailleurs, les initiatives prises par la Communauté dans le domaine des économies d'énergie doivent être renforcées et dépasser les simples mesures d'information des consommateurs par le biais d'un étiquetage, sous la forme d'incitants fiscaux ou tarifaires.

4.11.9. Dans la politique communautaire des télécommunications également, il y a lieu de prendre plus spécifiquement en compte les besoins des consommateurs résidentiels. Le Comité constate qu'alors que la Communauté s'oriente vers une plus grande concurrence dans ce secteur, les équipements et services qui intéressent le plus les consommateurs résidentiels peuvent continuer à relever des monopoles. Il est urgent de définir les limites, dans ce contexte, de la notion de service public, notamment dans le domaine de la téléphonie vocale. Il est aussi essentiel de définir des critères communautaires de qualité des services téléphoniques et postaux, pour que les consommateurs résidentiels puissent bénéficier des innovations technologiques (ainsi, une communication téléphonique locale coûte moins de 0,10 ECU aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne, alors qu'elle coûte parfois 0,82 ECU au Royaume-Uni. Une communication internationale de Berlin à Dublin coûte au minimum 2,12 ECU, alors que la même communication en sens inverse coûte 3,11 ECU).

4.12. La protection des intérêts juridiques des consommateurs suscite également quelques interrogations, qui ont déjà été brièvement commentées dans l'avis d'initiative [1]. Dans le domaine de l'accès à la justice, les interventions de la Communauté ont été timides, en raison de la souveraineté des États membres dans l'organisation de leur système judiciaire. Toutefois, il est possible, sans mettre en cause cette souveraineté, d'assurer une plus grande protection des intérêts juridiques des consommateurs. Le Comité, en présence des « petits litiges » que constituent le plus souvent les litiges de consommation, constate le besoin de l'existence de procédures simplifiées, rapides et peu coûteuses, susceptibles de s'appliquer dans des modèles judiciaires ou extrajudiciaires. Par ailleurs, dans le domaine des litiges transfrontières, on a identifié un important besoin de formation et d'information spécifiques des personnes intervenant dans l'assistance juridique des consommateurs en cas de litiges face aux conflits qui de plus en plus souvent mettent en cause des professionnels localisés dans un autre État membre. Aussi le Comité rappelle-t-il que, dans son avis sur l'Europe des citoyens [2], il a précisé l'importance d'une amélioration dans toute la Communauté de l'accès des citoyens européens en tant que consommateurs aux tribunaux.

5. Remarques finales

5.1. Dans son avis d'initiative, complété par le présent supplément, le Comité adresse aux institutions communautaires plusieurs indications sur les orientations que doit prendre la future politique communautaire de la consommation aux yeux des partenaires sociaux. Il regrette, en ce qui concerne les mesures adoptées dans le passé, les lacunes dans l'information des institutions communautaires quant à l'état de transposition du droit communautaire.

5.2. Le programme législatif de la Commission pour 1992 ne tient pas suffisamment compte des aspects soulignés par le Comité dans son avis d'initiative. Il ne prend pas en considération les méfiances et les craintes exprimées par les consommateurs face à l'achèvement du Marché intérieur. Le programme est orienté de manière unilatérale vers l'achèvement du Marché intérieur et ne témoigne pas d'une approche équilibrée en vue de rendre plus acceptable et crédible pour les consommateurs la création du Grand Marché.

5.3. Face aux réalisations et aux inadéquations évoquées par le Comité, l'année 1992 représente un intervalle durant lequel les institutions communautaires, devront non seulement conclure le programme de réalisation du Marché intérieur, mais aussi identifier les premiers dysfonctionnements des mesures prises dans ce contexte. Parallèlement, elles devront mettre au point les politiques qui découlent de l'Union européenne et qui convergent vers une plus grande intégration, non seulement économique, mais aussi sociale et politique. Toutes ces politiques exigent que les questions soulevées par la nécessaire protection des intérêts des consommateurs, qui transcende la libre circulation des marchandises et qui fait partie de l'Europe sociale et des citoyens, soient prises en considération selon une approche communautaire. Le Comité constate que la politique des consommateurs ne fait pas encore suffisamment partie intégrante des autres politiques communautaires, malgré les projets exprimés en ce sens par la Commission. Il insiste pour que soient trouvées des solutions adéquates qui prennent mieux en considération les intérêts des consommateurs dans les décisions qui les concernent.

5.4. Le Comité rappelle que les consommateurs disposent de droits en tant que citoyens européens et qu'il convient donc de leur donner la possibilité de faire respecter ces droits par une meilleure prise en considération des problèmes d'accès à la justice. A ce titre, le CES se félicite de l'institution d'un médiateur au sein du Parlement européen à la suite de la ratification du Traité de Maastricht et attend avec intérêt les résultats de la réflexion au sein du Parlement européen.

5.5. Enfin, le Comité espère qu'à partir de son avis d'initiative et du présent supplément d'avis, la Commission envisage de prendre, sur base des suggestions formulées par le Comité, des initiatives plus avancées une fois que le nouveau Traité sera ratifié, des initiatives telles qu'en 1993 puisse surgir une politique communautaire des consommateurs caractérisée par une dynami-

[1] JO n° C 339 du 31. 12. 1991.
[2] JO n° C 313 du 30. 11. 1992, p. 34.

que nouvelle. À cet égard, la résolution du Conseil du 13 juillet 1992 [1] concernant les priorités futures pour le développement de la politique de protection des consommateurs constitue une initiative intéressante vers la mise en place d'un système communautaire qui assure une protection élevée des consommateurs dans le Marché intérieur. Le Comité regrette que le Conseil ne se soit aucunement référé à son avis d'initiative.

[1] JO n° C 186, 23. 7. 1992.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur:

— **la décision du Conseil concernant l'établissement d'un réseau de transport combiné dans la Communauté»,**

— **la proposition de Directive du Conseil modifiant la directive 75/130/CEE du Conseil du 17 février 1975 relative à l'établissement des régies communes pour certains transports combinés de marchandises entre certains États membres, et**

— **la proposition de Règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1107/70 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable** [1]

(93/C 19/10)

Le 5 octobre 1992, le Conseil, conformément aux dispositions des articles 75 et 84, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté économique européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1992 (Rapporteur: M. Tukker).

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social apprécie l'initiative de la Commission visant à améliorer et à développer le transport combiné.

1.2. Le document de la Commission COM(92) 230 comprend notamment:

— une communication de la Commission au Conseil,

— une proposition de décision du Conseil concernant l'établissement d'un réseau de transport combiné dans la Communauté,

— une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 75/130/CEE,

— une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1100/89 relatif aux aides.

1.3. De ces quatre documents, le premier est de loin le plus intéressant et le plus important. La plus grande partie du présent avis portera sur ce document.

2. Observations générales

2.1. La Commission attire l'attention sur le fait que les facteurs suivants rendent nécessaire une améliora-

[1] JO n° C 282 du 30. 10. 1992, pp. 8, 10 et 12.

tion du transport combiné entre les différents modes (route, rail, voies navigables et transports maritimes):

— le réseau routier communautaire est saturé ou en passe de l'être,

— l'accroissement du trafic attendu après 1993 ne pourra être absorbé par les seuls transports routiers,

— l'amélioration de la coopération internationale entre les compagnies ferroviaires permettra à ces dernières d'assurer une plus grande part du trafic,

— les voies navigables ont encore une capacité de développement suffisante,

— les transports maritimes (et notamment la navigation côtière) pourraient jouer un rôle important dans le transport combiné (une proposition de la Commission sur le transport maritime est en préparation),

— le transport par voies ferrées ou par voies navigables est plus compatible avec l'environnement que les transports routiers.

2.2. L'objectif visé par la Commission consiste à créer une structure rendant possible le transport combiné afin de déplacer une partie du trafic des routes encombrées vers d'autres modes. Ceci ne vaut pas seulement pour les binômes route/rail et route/voies navigables, mais doit également être étendu aux transports maritimes.

2.3. Il s'impose de faire en sorte que le transfert du trafic d'un mode de transport vers un autre s'effectue naturellement, c'est-à-dire sans qu'il faille recourir à des mesures contraignantes.

2.3.1. Les chargeurs doivent pouvoir choisir librement le mode de transport qu'ils préfèrent.

2.4. À cet effet, il sera nécessaire d'imputer les coûts du transport ainsi que les « coûts externes » à chacun des modes afin de prévenir toute distorsion de concurrence.

2.5. À la question de savoir si la Communauté doit intervenir dans le but d'améliorer et de développer les transports combinés, elle répond elle-même par l'affirmative. Eu égard à l'importance des transports dans la Communauté, à leur impact sur l'environnement (CO_2), à l'effet de serre, aux encombrements et à la différence entre les transports au centre de la Communauté et les transports vers et depuis les régions périphériques, le Comité estime que dans ce cas les intérêts de la CE priment sur ceux des États membres.

3. Commentaires

3.1. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel des projets visant à promouvoir les transports combinés ne peuvent produire un effet que s'ils sont adoptés de manière centrale dans la Communauté et approuvés par l'ensemble des États membres.

3.2. Le Comité estime toutefois que les transports combinés ne pourront absorber qu'une partie de l'accroissement du trafic après 1993 et qu'ils ne permettront qu'un délestage limité des axes routiers. D'autres mesures telles que la libéralisation du cabotage et le développement ou l'amélioration du réseau routier garderont donc leur importance.

3.2.1. Dans le but d'arriver à des liaisons à haut rendement, il serait utile de procéder à une étude et à une analyse du rapport coûts/avantages du trafic conteneurisé à deux niveaux (« double stack ») comme d'ailleurs de tout autre système technique qui permettrait d'améliorer la productivité des axes ferroviaires.

3.3. L'objectif de la Commission consistant à réduire les émissions de CO_2 afin de ménager l'environnement, peut et doit également être réalisé par d'autres moyens (voir le rapport NEA de mars 1992) (Fondation NEA — Recherche et formation dans le domaine des transports).

3.4. Le Comité est d'avis que, lors de la mise en œuvre de la planification des infrastructures, la Commission doit faire en sorte que de nouveaux goulots d'étranglement ne soient pas créés dans le cadre de la subsidiarité du fait d'une absence de réflexion et de coopération au niveau de la mise en œuvre des projets communs.

3.4.1. La Commission doit en outre s'assurer que la mise en œuvre des projets d'infrastructures par les États membres s'effectue de telle sorte que les liaisons entre les États membres soient réalisées à temps.

3.4.2. Il convient de faire en sorte qu'aucun État membre n'abandonne ou ne reporte la construction de projets de transport combiné pour des raisons de concurrence.

3.4.3. L'examen des cartes figurant en annexe de la proposition de la Commission fait craindre au Comité qu'un certain nombre de priorités fixées par les États membres prendront le pas sur le cadre européen. Le Comité insiste sur le fait que les réseaux européens doivent être basés sur une maîtrise des coûts dans le cadre d'une planification européenne.

3.5. Le Comité craint que diverses compagnies ferroviaires européennes ne connaissent des difficultés internes liées à la restructuration et/ou à la privatisation susceptibles de retarder l'introduction du transport combiné.

3.5.1. En outre, le risque existe que les crédits destinés aux infrastructures soient utilisés en premier lieu pour la mise en place de lignes de TGV et que les autres transports soient relégués au second plan.

Le Comité se demande si une analyse du rapport coûts/avantages est faite avant qu'une décision ne soit prise en matière d'investissement.

3.6. *Financement*

3.6.1. En annexe 4, la Commission aborde les aides accordées aux transports combinés (modification du Règlement (CEE) n° 1107/70).

3.6.2. La proposition de la Commission est quelque peu vague quant aux modalités de financement.

3.6.2.1. Le financement pourra être en partie assuré par le fonds de cohésion (zones périphériques) et/ou le fonds régional, mais il devra l'être pour l'essentiel par les États membres.

3.6.2.2. À cet égard, une planification judicieuse ainsi qu'un contrôle du financement seront indispensables. Dans le cas contraire, on ne saurait exclure des hiatus dans les infrastructures du fait qu'un ou plusieurs États membres seraient dans l'impossibilité de remplir ses engagements financiers.

3.6.3. Le Comité est d'accord avec la proposition visant à l'octroi d'une aide financière des gouvernements (ou, éventuellement, d'instances inférieures) des États membres à la mise en place d'infrastructures, dans la mesure où il s'agit d'installations fixes et de matériel roulant. Cette aide doit cependant être limitée dans le temps et ne pas dépasser un certain pourcentage des investissements, qui doit être le même dans tous les États membres. Il doit être également interdit de subventionner le coût de fret dans la cadre du transport combiné, et ce sous quelque forme que ce soit.

3.6.3.1. Un soutien financier aux infrastructures de transit traversant des pays tiers doit être possible à condition que ce soit dans l'intérêt de la Communauté.

4. Autres observations

4.1. L'obligation de soumettre les projets de construction d'infrastructures pour le transport combiné à la Commission pour accord constituerait un handicap. À défaut, des critères judicieux doivent être définis.

4.2. L'interchangeabilité technique des systèmes est menacée par:

— les dimensions supérieures des conteneurs aux États-Unis,

— d'autres formes de transport combiné.

4.2.1. Ces innovations techniques soulèvent davantage de problèmes en ce qui concerne l'interchangeabilité des unités de chargement sur les wagons et dans les terminaux. Le nombre des systèmes augmente constamment et ceux-ci ne sont pas interchangeables ou difficilement.

4.2.2. La Commission devra choisir entre:

— l'interchangeabilité entre nouveaux et anciens systèmes,

— la prescription d'un système unique,

— la prédominance du meilleur système au détriment de l'interchangeabilité, c'est-à-dire la non-intervention.

4.3. Dans quelle mesure est-il exclu (ou possible) que les projets d'infrastructure soient privés du soutien communautaire pour la seule raison qu'un pays voisin émettrait des craintes quant à sa position de concurrence?

4.4. Selon la CE, le transport combiné route/transports par eau doit également être encouragé. Cependant:

— le binôme route/transports par eau ne concerne qu'un petit nombre de pays;

— les autres États membres n'ont pour ainsi dire pas de voies navigables et connaissent peu ce domaine.

4.5. La proposition de la Commission énumère un certain nombre de trajets qui devront être prêts en 1997 et en 2005. Tous les États membres ne sont pas inclus.

4.6. Le nouvel article 2 reprend l'ancienne définition des transports rail/route et notamment la notion de «... la gare ferroviaire d'embarquement appropriée la plus proche ...». Il conviendrait de remplacer cette formulation par la suivante: «Le point de chargement et de déchargement le plus approprié dans un rayon de 150 km.»

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur:

— la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3359/90 relatif à la mise en œuvre d'un programme d'action dans le domaine de l'infrastructure de transport en vue de la réalisation d'un marché intégré des transports en 1992,

— la proposition de décision du Conseil relative à l'établissement d'un réseau routier transeuropéen, et

— la proposition de décision du Conseil relative au développement d'un réseau européen de voies navigables

(93/C 19/11)

Le 11 septembre 1992, 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 les propositions susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1992, (Rapporteur: M. Bonvicini).

Le 24 novembre 1992, au cours de sa 301e session plénière, le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

I. INTRODUCTION

1.1. Le document de la Commission à l'examen vise à définir les réseaux transeuropéens de transport pour deux modes différents (routes et voies navigables), en cherchant à les intégrer dans un contexte intermodal plus vaste. Le réseau relatif au transport combiné fait l'objet d'un autre document de la Commission [doc. COM(92) 230], tandis que la Commission se propose, dans un proche avenir, de présenter des projets concernant les réseaux ferroviaire, aérien et maritime. De la sorte, l'ensemble des modes de transport sera couvert.

1.2. Le document à l'examen rappelle les risques potentiels et les dangers auxquels se trouve exposée toute la Communauté, sous trois aspects liés au secteur concerné, à savoir:

— la sécurité;

— l'environnement;

— la congestion.

1.3. Les données présentées mettent principalement en évidence deux aspects:

— un développement « impressionnant » du transport/trafic, dont une partie prépondérante sera l'apanage de la route;

— un déséquilibre croissant entre le développement du transport/trafic et les investissements dans le domaine des infrastructures. En 1975, les investissements ont représenté un montant égal à 1,5 % du PNB, alors qu'en 1990, leur pourcentage n'a atteint que 1 %.

1.4. C'est pour cette raison que des engagements importants ont été pris dans le Traité de Maastricht, afin de reconnaître « d'intérêt communautaire » un réseau de « haute qualité » coordonné et raccordé au niveau communautaire et sachant répondre aux exigences toujours plus élevées d'un continent en pleine croissance.

1.4.1. La création du réseau européen de transport doit garantir l'efficacité du marché intérieur en vue d'une « mobilité soutenue » des personnes et des biens. Dès lors, l'action de la Communauté doit être évaluée à partir de trois aspects de base:

— clarté des plans de développement des réseaux par la définition de schémas directeurs;

— conditions d'interconnexion avec les chaînons manquants;

— le développement des tronçons et des réseaux dont l'absence risque d'empêcher le développement d'une partie du territoire communautaire.

1.4.2. Il importe de souligner que les schémas des réseaux européens ont un caractère indicatif. Il appartient aux États membres de déterminer les tracés spécifiques, le moment et le rythme de réalisation. (On se référera à ce propos au paragraphe 1.4.4).

Le Comité souhaite que soit instauré un mécanisme de consultation des États membres afin de coordonner les

délais de réalisation des projets et d'éviter ainsi la formation de goulets d'étranglement ainsi que des retards dans l'achèvement des tracés intereuropéens.

1.5. C'est grâce à la collaboration des États membres qu'il a été possible d'élaborer des schémas de réseaux pour les modes de transport à l'examen.

1.5.1. La priorité est accordée aux objectifs à long terme (de 10 à 20 ans) et aux actions à moyen terme correspondant aux prévisions budgétaires (5 ans).

1.6. Par conséquent, les objectifs immédiats peuvent être résumés comme suit:

— à la fin de 1993, définition de l'ensemble des orientations pour les différents modes de transport, y compris le transport multimodal;

— poursuite et renforcement de l'action de financement déjà entreprise en 1982;

— mise en œuvre d'actions en matière d'harmonisation technique des réseaux.

2. La proposition de règlement

2.1. La proposition de règlement se limite pratiquement à assurer la transition entre le programme 90-92 déjà en vigueur et les dispositions du nouveau Traité.

2.2. Elle reprend, sur le plan juridique, les principes établis dans la communication. L'article 3 revêt une grande importance, du fait qu'il indique les projets prioritaires du schéma dont la réalisation pourra être appuyée par un apport financier communautaire selon des critères déterminés.

2.3. Enfin, il y a lieu de signaler que le plan général est divisé en deux tranches: une période de transition couvrant l'ensemble de l'année 1993 et le lancement définitif du plan après l'entrée en vigueur du nouveau Traité et l'approbation consécutive du plan financier.

3. Infrastructure routière

3.1. Sont reconfirmés le rôle économique et social des infrastructures routières de haute qualité pour le fonctionnement du marché intérieur, ainsi que leur caractère indispensable, notamment en vue d'assurer les connexions intermodales. En effet, le schéma de base tend progressivement vers un système de transport multimodal.

3.2. Dès lors, les objectifs de la décision sont les suivants:

— réaliser l'interconnexion des réseaux nationaux par la construction des chaînons manquants;

— améliorer les liaisons existantes;

— garantir l'« interopérabilité » des réseaux en normalisant leurs caractéristiques.

3.3. Les cartes annexées à la proposition représentent précisément le schéma directeur du réseau routier, avec des prévisions relatives aux actions prioritaires figurant à l'article 2.

3.4. Le schéma est composé de:

— 37 000 km de liaisons routières

— 12 000 km de routes et autoroutes de haute qualité à réaliser dans les dix prochaines années, dont 40 % seront localisés dans 4 pays périphériques. Dès lors, dans ces pays il y aura une augmentation d'environ 70 % du réseau, qui passera des 7 000 km actuels à 12 000 km.

3.5. La politique de la circulation est également abordée dans la communication et elle se réfère explicitement à trois aspects:

— rationaliser la circulation;

— favoriser le report sur d'autres modes de transport (notamment pour le transport de marchandises);

— faire supporter directement aux usagers les coûts réels directs et indirects d'usage du réseau.

4. Voies navigables

4.1. Le document souligne le rôle des voies navigables dans l'« allégement » du poids supporté à l'heure actuelle par le trafic par route et par rail et vise à améliorer l'efficacité économique de ce mode par l'élimination des goulets d'étranglement et la réalisation des chaînons manquants.

4.2. Entre 1984 et 1990, ce mode de transport est passé de 12,5 % à 10 % environ du total — en t/km — des marchandises transportées par voie de terre. L'objectif de la Commission, qui consiste à promouvoir les voies navigables en tant que modes de transport à utiliser en complémentarité avec d'autres, est particulièrement pertinent pour les raisons suivantes:

— il s'agit d'une technique à coûts réduits;

— ses incidences sur l'environnement sont limitées;

— elle ne consomme que peu d'énergie;

— elle dispose d'une grande capacité de réserve en infrastructure et en matériel de transport.

4.2.1. Il est, toutefois, à noter qu'environ 90 % de l'ensemble du trafic fluvial (426 millions de tonnes en 1990) n'est le fait que de trois pays, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique. Avec la France, ce chiffre dépasse 99 % (Source Eurostat).

4.2.2. Le développement prévu par le schéma directeur privilégie quatre lignes principales de trafic sur les grands axes fluviaux européens:

— Est-Ouest;

— Nord-Sud;

— Rhin/Rhône;

— Sud-Est.

4.3. Pour ce secteur également, une attention particulière a été accordée à deux aspects:

— la connexion intercommunautaire, afin de rendre plus européenne la notion de réseau;

— la mise en œuvre d'une politique de transport en général.

II. OBSERVATIONS DU COMITE

1.1. Le plan présenté par la Commission, qui se caractérise par une complexité que l'on ne saurait certes négliger, doit recevoir globalement une appréciation positive, compte tenu notamment des difficultés indéniables que la Commission a rencontrées lors de son élaboration.

1.2. Le développement du transport/trafic mis en évidence par l'analyse présentée dans le document est sans nul doute une source de grandes préoccupations et de risques en ce qui concerne les aspects suivants:

— A. sécurité;

— B. congestion;

— C. qualité de la vie (environnement);

— D. déséquilibres entre les différents modes de transport;

— E. consommation d'énergie.

1.3. Le réseau d'infrastructure actuel est inadéquat. Les incidences financières de cette inadéquation sont évaluées à quelque 4 milliards d'ECU par an pour les seules infrastructures de transport. Ces chiffres seraient multipliés par trois en 20 ans en l'absence d'interventions fondamentales.

1.4. Il apparaît indispensable d'insister sur certains points:

1.4.1. la nécessité de réaliser des études de faisabilité technique et financière précises et circonstanciées, qui mettraient notamment en évidence deux aspects essentiels:

— le flux des personnes et des marchandises, présenté sous forme de matrices origine/destination;

— la connaissance des schémas et des potentialités de tous les modes de transport qui pourraient être utilisés à l'intérieur d'une zone de trafic, afin d'éviter tout double emploi ou chevauchement coûteux et improductif. Dans tous les cas, il faut se garder de favoriser le développement de réseaux répondant uniquement à des critères de « clocher » ou de prestige;

1.4.2. la nécessité de disposer de réseaux d'infrastructures de haute qualité, remarquables par leur situation et leur conception technique. En effet, l'industrie, l'agriculture, le tertiaire et les systèmes d'infrastructures sont imbriqués: la modernisation et l'internationalisation de l'économie exigent en ce sens le développement de réseaux intégrés.

La réalisation de réseaux d'installations modernes suppose qu'au niveau de la conception, on pense en termes de « systèmes ». Dès lors, les principaux problèmes à résoudre sont l'intégration des différents systèmes entre eux et partant l'intermodalité de modes de transport distincts;

1.4.3. le montant énorme des ressources indispensables au développement des réseaux nécessitant l'identification et l'exploitation de nouvelles sources de financement; à l'investisseur public doit se joindre l'investisseur privé: cela suppose un rééquilibrage entre le coût effectif des services fournis et le tarif d'utilisation, sans quoi il devient impossible de récupérer les capitaux investis.

1.4.4. Il est également nécessaire, à cette fin, d'accélérer les procédures d'autorisation et les mécanismes de dépense: l'approbation des programmes d'intervention dans le secteur des infrastructures est en effet soumise à une série de contrôles de compétence. Il faut éviter que l'emploi effectif des fonds engagés ne porte que sur une part minime des ressources, même plusieurs mois après leur mise à disposition. Bref, la réalisation d'interventions complexes en réseau nécessite une évolution des rapports entre l'administration et les opérateurs.

1.4.5. Le Comité attache une grande importance aux implications et aux problèmes pouvant résulter de la présence simultanée de capitaux privés et de fonds publics. Les compétences de la Communauté et des États membres étant bien définies, il y a lieu de faire la lumière sur les aspects fonctionnels, financiers et de gestion, afin d'éviter qu'un plan général — en soi louable — ne soit pas utilisable dans la pratique.

1.5. Le document de la Commission met en évidence trois axes d'investissement:

— le développement du transport combiné;

— la création, le développement et l'amélioration des réseaux d'infrastructure pour tous les modes de transport; pour ce faire, un grand effort est nécessaire en matière de télématique, de routes, de véhicules « intelligents », de signalétique, etc., autant d'aspects à développer avec l'aide des instruments communautaires, comme par exemple le programme *Drive*; un intérêt particulier devra être porté à Ertico, en raison de ses répercussions positives sur le secteur; il convient d'ailleurs de noter l'activité intense que la Commission a déployée dans ce domaine, avec des projets spécifiques tels que *Combicom-Frame* (pour le transport de marchandises dangereuses) ou *Metafora*-IFMS;

— le paiement des coûts d'usage par les utilisateurs.

1.5.1. Ces axes ne sauraient qu'être partagés, si l'on souhaite parvenir à un développement équilibré pour les générations à venir. A ce propos, deux observations, étroitement liées entre elles, s'imposent:

A. L'orientation vers des modes de transport alternatifs et/ou complémentaires ne peut être donnée que dans le respect du principe, plusieurs fois sanctionné par la Commission et le Conseil, du « libre choix ». Dès lors, on ne doit ni ne peut parler de dirigisme, étant donné qu'il s'avérerait totalement inefficace de définir à priori des quotas éventuels de trafic pour les divers modes de transport.

B. Le dénominateur commun à tous les modes de transport doit être l'égalité face à l'imputation du coût des infrastructures. On ne peut manquer de noter à ce propos que la Commission n'a pas encore réussi à définir une réglementation univoque.

1.6. Les aspects typiquement techniques ne sauraient soulever de critiques particulières, du fait — entre autres — qu'il n'est pas possible de vérifier la crédibilité des données et des projets élaborés par des groupes d'étude de haut niveau.

1.6.1. C'est la raison pour laquelle la section, n'est pas en mesure de se prononcer sur les décisions qui ont conduit à définir les axes indiqués dans les divers schémas. Quoi qu'il en soit, lors de la discussion des doutes et des réserves ont été exprimés concernant la validité du choix des tracés, doutes et réserves suscités par la crainte que les demandes des États membres n'aient pas toutes été prises en compte par la Commission.

1.6.2. Le récent document de la Commission sur les réseaux transeuropéens (doc. VI/B08/92) fournit quelques chiffres.

Chaque année sont dépensés en Europe 40 milliards d'ECU, dont 55 % sont affectés à la construction de nouvelles routes.

En 1989, après avoir enregistré une hausse constante, les investissements sont revenus à leur niveau de 1975, en dépit des augmentations de trafic que l'on connaît.

Les estimations initiales pour un schéma directeur de réseaux routiers européens font apparaître un besoin pour la période 1992-2002 de 120 milliards d'ECU.

Il existe donc un fort déséquilibre entre la croissance de la demande en transport et le pourcentage des investissements destinés aux infrastructures.

1.7. La répartition en pourcentage des fonds semble pertinente et conforme à la logique qui sous-tend les communications. Mais la question de savoir où et comment trouver les fonds est traitée de manière beaucoup trop imprécise.

1.7.1. Il est nécessaire, en effet, de disposer d'une quantité considérable de ressources qui ne sauraient provenir des fonds publics, en raison des changements intervenus et, notamment, de l'importance des déficits budgétaires des États.

Il y a lieu de noter qu'un regroupement des compétences est indispensable, afin d'éviter des pénalisations excessives et non coordonnées à l'égard des utilisateurs de la route.

Les aspects essentiels du problème sont les suivants:

— la fiscalité (TVA, accises sur les carburants, etc.)

— l'utilisation des infrastructures (les utilisateurs sont les payeurs);

— la protection de l'environnement (les pollueurs sont les payeurs).

Les deux aspects que la Communauté devrait mettre pleinement à contribution pour éliminer les risques « politiques » inhérents à tout ce qui est transnational sont:

— la déclaration d'« intérêt européen »: il s'agit de l'attestation que les travaux correspondent aux exigences « cadre » stipulées par la Communauté;

— des contributions immédiates en vue de procéder à des études de faisabilité.

1.7.2. Par conséquent, l'accent devrait être mis davantage sur deux aspects essentiels, incontournables et déterminants pour l'ensemble de l'œuvre à entreprendre:

— l'autofinancement des travaux par des contributions directes des utilisateurs;

— une orientation d'incitation à l'intégration des réseaux, afin de stimuler le financement privé, qui a besoin de sécurité au niveau des rythmes et des délais de réalisation.

Un certain nombre de grandes infrastructures routières (ponts et tunnels, par exemple) ont été financées en recourant au marché des capitaux. Il suffit de citer pour

mémoire, entre autres grandes réalisations, les tunnels du Mont-Blanc et du Grand Saint-Bernard, le tunnel des Pyrénées, le tunnel sous l'« Escaut », le pont de Tancarville ainsi que les ponts de Dartford et de Dublin. D'autres projets encore sont en cours d'étude et de réalisation en Grande-Bretagne et en France.

Cela signifie qu'il est possible d'attirer des capitaux pour des investissements sûrs, et que les utilisateurs eux-mêmes sont disposés à financer les infrastructures.

1.7.3. Un grand effort imaginatif doit être entrepris par la Communauté, qui doit examiner la possibilité de concevoir un système d'« Authorities » en vue de la construction et de la gestion de grandes infrastructures servant à financer les autres infrastructures.

1.8. En conclusion, le Comité confirme son soutien aux propositions de la Commission et constate que celles-ci se placent dans le contexte d'une approche plus générale d'une politique des transports fondée sur l'intermodalité qui ne pourra aboutir à un résultat optimal que si l'on affronte le problème des réseaux relatifs à toutes les modalités de transport, et donc également de transport maritime, en incluant les infrastructures portuaires. Le Comité espère pouvoir se prononcer sur cette politique, laquelle sera en tout état de cause présentée dans le Livre blanc de la Commission qui sera publié prochainement.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur:

— **la proposition de directive du Conseil concernant les bandes de fréquences à désigner pour l'introduction coordonnée dans la Communauté de systèmes télématiques destinés aux transports routiers, et notamment de systèmes d'information routière et de guidage routier (RTTS), et**

— **la proposition de directive du Conseil concernant les bandes de fréquences communes à désigner pour l'introduction coordonnée du système terrestre de télécommunications dans les avions (TFTS) dans la Communauté** [1]

(93/C 19/12)

Le 13 août 1992 et le 18 août 1992, le Conseil, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1992 (Rapporteur: M. Bell).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Ces propositions traitent de l'harmonisation des fréquences pour les systèmes télématiques destinés aux transports routiers (RTTS) dans la Communauté notamment les systèmes d'information routière et de guidage routier, ainsi que de l'harmonisation des fréquences pour un système européen de correspondance publique aéronautique, plus connu sous le nom de système terrestre de télécommunications dans les avions (TFTS).

[1] JO n° C 222 du 29. 8. 1992, p. 10.

1.2. L'on a assisté ces dernières années à une augmentation importante du nombre des services, tant publics que privés, souhaitant faire usage du spectre de fréquences radio. Une gestion efficace et notamment une grande prudence dans l'attribution des fréquences sont nécessaires si l'on veut exploiter au mieux tous les avantages qu'offrent les ressources limitées du spectre radiophonique.

1.3. Compte tenu du fait que les fréquences sont une ressource limitée et compte tenu de la multiplicité des besoins, parfois concurrents, dans ce domaine — dans le secteur militaire comme dans le secteur civil, dans le public comme dans le privé — il est évident que l'harmonisation de l'attribution des fréquences au niveau international contribuera à garantir une efficacité maximale de l'exploitation du spectre radiophonique. L'élimination des conflits dans l'attribution des fréquences au niveau national est dès lors essentielle. De plus, l'harmonisation de l'attribution des fréquences au niveau communautaire contribuera à la création d'un marché paneuropéen des systèmes télématiques destinés aux transports routiers (RTTS) et du système de télécommunications dans les avions (TFTS), débarrassé des frontières nationales et des incohérences des politiques d'attribution des fréquences.

1.4. La nécessité d'une coordination de l'attribution des fréquences au niveau international a été reconnue il y a de nombreuses années et largement répercutée par des organismes tels que l'Union internationale des télécommunications (UIT) et le Comité européen des radiocommunications (ERC) de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT). Les pays dont les administrations des télécommunications participent à la CEPT sont les douze États membres de la Communauté et les pays suivants: Albanie, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Monaco, Norvège, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Vatican. Le Comité soutient le principe d'une coordination paneuropéenne de l'attribution des fréquences tel qu'il est défini dans la Résolution du Conseil du 28 juin 1990, sous réserve toutefois des observations suivantes, relatives à la mise en œuvre de cette coordination.

2. La proposition relative aux RTTS

2.1. La proposition relative aux systèmes télématiques destinés aux transports routiers comporte des dispositions faisant obligation aux États membres d'attribuer aux RTTS les bandes de fréquences indiquées par le programme communautaire de recherche et développement *Drive* (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe — Infrastructure routière spécifique pour la sécurité des véhicules en Europe) et le Comité ERC (notamment les bandes de fréquences de 5,795-5,805 GHz (avec possibilité d'extension jusqu'à 5,815 GHz), de 63-64 GHz et de 76-77 GHz).

2.2. La proposition a pour objectif de contribuer au développement des RTTS en leur attribuant des bandes de fréquences spécifiques.

Cette action, qui devrait dynamiser le développement des RTTS, domaine dans lequel des progrès sensibles ont déjà été enregistrés, se fixe les objectifs suivants:

(a) Un système de normes unique au niveau européen pour les RTTS. La réalisation de cet objectif passera par l'élaboration de normes par l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI).

(b) L'introduction coordonnée des applications des RTTS sur l'ensemble du territoire de la Communauté, ce qui améliorera la sécurité routière, optimalisera l'efficacité des transports routiers et réduira au maximum les incidences néfastes des transports sur l'environnement.

(c) L'utilisation des RTTS à l'échelle de l'Europe compte tenu de la disponibilité de fréquences communes sur l'ensemble du continent.

(d) Le développement d'une infrastructure européenne de transport par le transport et l'utilisation illimités des équipements de communications des RTTS dans toute la Communauté.

(e) La création d'un grand marché des RTTS à l'échelle de l'Europe afin de sécuriser les fabricants et les utilisateurs.

3. La proposition relative au TFTS

3.1. La proposition relative au système terrestre de communications dans les avions comporte des dispositions faisant obligation aux États membres des Communautés européennes d'attribuer au TFTS les bandes de fréquences indiquées par le Comité européen des radiocommunications et la Conférence administrative mondiale des radiocommunications 1992 (CAMR 1992), (notamment les bandes de fréquences de 1670 à 1675 MHz pour les liaisons sol-air et 1800 à 1805 pour les liaisons air-sol).

3.2. La proposition a pour objectif de contribuer au développement du TFTS en lui attribuant des bandes de fréquences spécifiques.

Cette action, qui devrait dynamiser le développement du TFTS, domaine dans lequel des progrès sensibles ont déjà été enregistrés, se fixe les objectifs suivants:

(a) Un système de normes unique au niveau européen pour le TFTS. La réalisation de cet objectif passe par l'élaboration de normes par l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI), processus dont l'achèvement est prévu avant la fin de l'année 1992. En outre, le Comité pour les équipements techniques aéronautiques (EAEC: European Aeronautical Electronics Committee) met actuellement au point des normes applicables aux équipements TFTS des avions et le Comité technique pour les équipements électroniques utilisés par les compagnies aériennes (AEEC: Airline Electronic Engineering Committee) élabore à l'heure actuelle des normes mondiales pour les systèmes pour habitacles d'avions et les services de télécommunications en vol.

(b) L'introduction coordonnée du TFTS sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

(c) L'utilisation du TFTS à l'échelle de l'Europe compte tenu de la disponibilité de fréquences communes sur l'ensemble du continent.

(d) Le développement d'une infrastructure européenne de transport par le transport et l'utilisation illimités des équipements de communications dans toute la Communauté.

(e) La création d'un grand marché du TFTS à l'échelle de l'Europe afin de sécuriser les fabricants et les utilisateurs.

4. Observations générales

4.1. Le Comité approuve pleinement la création des RTTS et du TFTS de même que le principe de l'attribution de bandes de fréquences communes pour leur mise en service. Le Comité a examiné la nécessité des propositions de directives de la Commission, compte tenu des éléments suivants.

4.2. La coordination des bandes de fréquences en Europe dépend du Comité européen des radiocommunications (ERC) de la CEPT, ainsi que de la Commission.

4.3. La Commission, dans les exposés des motifs des propositions à l'examen, relève que les bandes de fréquences considérées par le Comité européen des radiocommunications comme étant les plus appropriées pour les transports routiers (RTTS) correspondent exactement à la zone qu'elle préconise, à savoir la bande des 5,795-5,805 GHz (avec possibilité d'extension jusqu'à 5,815 GHz), ainsi que celles des 63-64 GHz et 76-77 GHz et, pour les avions (TFTS), les bandes des 1670-1675 MHz (liaisons sol-air) et 1800-1805 MHz (liaisons air-sol).

4.4. Jusqu'à présent, la critique souvent formulée à l'encontre des mesures adoptées par le Comité européen des radiocommunications dans le domaine de l'attribution des fréquences concernait l'incapacité de ces mesures à susciter la confiance des fabricants, dans la mesure où elles ne constituaient que des recommandations et n'avaient dès lors aucun caractère contraignant. Le Comité économique et social relève toutefois un changement intervenu récemment dans la procédure suivie par ce Comité européen des radiocommunications. Lors de sa 6e réunion, le Comité européen des radiocommunications s'est rallié au principe de mesures plus contraignantes, appelées « décisions », et à l'idée d'adopter une procédure écrite aux termes de laquelle les membres de la CEPT communiqueraient par écrit au président dudit Comité, dans les deux mois suivant l'approbation de la décision par ce Comité, leur volonté de s'engager ou non à mettre en œuvre la décision en question.

4.5. Le Comité européen des radiocommunications, lors de sa 7e réunion tenue du 20 au 23 octobre 1992, a approuvé ces mesures relatives à la mise en œuvre de ses décisions. En outre, au cours de cette réunion, le Comité a adopté une décision relative à la désignation de bandes de fréquences pour les RTTS et le TFTS.

4.6. La décision du Comité européen des radiocommunications, propose d'attribuer aux RTTS et au TFTS les fréquences proposées dans la proposition de directive.

4.7. On peut arguer du fait que les mesures prises par le Comité européen des radiocommunications présentent d'une part l'avantage de concerner directement un plus grand nombre de pays que celles arrêtées par la Commission (y compris les 12 États membres de la Communauté) et d'autre part d'être plus souples que les directives du Conseil: il est plus facile de les réviser ou de les modifier. On peut dès lors également avancer que le Comité européen de radiocommunication est un forum plus approprié pour coordonner l'attribution des bandes de fréquences.

4.8. Le Comité estime néanmoins que le respect des décisions du Comité européen des radiocommunications demeure problématique. Si l'administration d'un État membre néglige d'appliquer une décision du Comité européen des radiocommunications (même après en avoir accepté le caractère contraignant), l'application de cette décision serait soumise aux principes généraux du droit international, un recours à ces principes, même dans l'hypothèse d'une intervention efficace, risquant d'être interminable et difficile à mettre en œuvre. En revanche, si un État membre de la Communauté négligeait d'appliquer une directive, une action pourrait être entamée auprès de la Cour européenne de justice. Une telle action n'aurait certes pas d'effets immédiats sur le plan de l'application de la directive mais présenterait l'avantage d'être claire, précise, et de faire appel à un mécanisme juridique bien rôdé.

4.9. En conclusion, tout en considérant avec sympathie l'idée selon laquelle les questions relatives à l'attribution des bandes de fréquences devraient être traitées par le Comité européen des radiocommunications plutôt que par la Communauté, le Comité économique et social est dès lors d'avis qu'il y a lieu de soutenir les propositions à l'examen, compte tenu de la plus grande certitude de faire appliquer des mesures prises par la Communauté.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la définition et à l'utilisation de normes et de spécifications techniques compatibles pour l'acquisition d'équipements et de systèmes pour la gestion du trafic aérien

(93/C 19/13)

Le 14 août 1992, le Conseil a décidé, conformément à 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 du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1992 (Rapporteur: M. Schmidt).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité, au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992).

1. Introduction

1.1. L'initiative de la Commission des Communautés européennes visant à encourager l'harmonisation des systèmes de gestion du trafic aérien (ATM) en Europe est approuvée dans son principe. L'objectif de la proposition de directive à l'examen est conforme aux propositions des usagers de l'espace aérien telles qu'elles sont exposées notamment dans l'étude intitulée « The Crisis of European Air Traffic Control » (La crise du contrôle du trafic aérien en Europe) réalisée en 1989 par le Bureau de planification des usagers de l'espace aérien/ Wilmer Cutler & Pickering.

1.2. L'harmonisation des systèmes de gestion du trafic aérien est perçue comme une étape intermédiaire vers un système européen intégré de gestion du trafic aérien. Une telle harmonisation devrait finalement aboutir à la mise en œuvre en Europe d'un système de gestion du trafic aérien harmonisé répondant à la demande future et aux exigences opérationnelles des usagers de l'espace aérien.

1.3. La stratégie de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) pour les années 90 et le programme européen d'harmonisation et d'intégration du contrôle du trafic aérien (*Eatchip* — European Air Traffic Control harmonisation and Integration Programme) qui en est dérivé constituent la base généralement reconnue du développement à court et moyen terme de la gestion du trafic aérien en Europe. *Eurocontrol* a été chargé par la CEAC de développer des mesures particulières dans le cadre du programme *Eatchip*. Celles-ci comprennent l'élaboration de normes, de recommandations et de spécifications communes techniques et d'exploitation dans les domaines pertinents. Cependant, la mise en œuvre de ces mesures relève uniquement de la responsabilité de chaque État membre.

1.4. Le projet de directive du Conseil appuie les objectifs définis par la stratégie de la CEAC dans la mesure où les normes et spécifications techniques qui sont ou seront élaborées par *Eurocontrol* seront juridiquement contraignantes pour les États membres de la Communauté. Les décisions d'*Eurocontrol* à cet égard auraient donc le même statut que le droit communautaire. Cela permettrait d'accélérer la mise en œuvre des mesures au niveau national.

1.5. Les ministres des transports des pays membres de la CEAC et le Commissaire Van Miert ont convenu, lors de leur réunion du 17 mars 1992, de conclure un accord entre *Eurocontrol* et la Commission portant sur la répartition des compétences entre ces deux organisations. La proposition de directive du Conseil à l'examen est considérée comme étant trop limitée pour remplacer un tel accord englobant tous les domaines pertinents. Il convient de souligner que la gestion du trafic aérien n'est pas considérée comme un secteur auquel devrait s'appliquer le principe de subsidiarité. Au contraire, il est généralement admis que les problèmes actuels de la gestion du trafic aérien en Europe ne peuvent être résolus qu'à une échelle paneuropéenne.

2. Observations générales

2.1. Le document de la Commission souligne que plusieurs facteurs contribuent à limiter la capacité du système de contrôle du trafic aérien, notamment la planification de l'utilisation des équipements et du personnel de certaines compagnies aériennes. Ce point de vue ne saurait être partagé. Les services offerts par les compagnies aériennes sont en premier lieu déterminés par la demande. L'utilisation optimale des ressources d'une compagnie reflétée par la planification de l'utilisation des équipements et du personnel, est une condition préalable du maintien de sa compétitivité. Dès lors, la capacité des infrastructures, c'est-à-dire les aéroports et la gestion du trafic aérien, devrait être adaptée aux exigences résultant de la planification des transporteurs dans la mesure du possible compte tenu des coûts.

2.2. Le Comité prend acte qu'une plus grande compatibilité permettrait une réduction des coûts et que la mise en place de spécifications communes présenterait des avantages évidents pour les industriels européens. Il reste toutefois à savoir comment ces avantages peuvent être obtenus, à moins que les spécifications soient

telles que seule l'industrie européenne puisse s'y conformer. Cela limiterait cependant la concurrence et pourrait entraîner une hausse des coûts.

2.2.1. La compétitivité de l'industrie européenne pourrait être accrue par le financement communautaire de programmes de recherche et développement (R et D) spécifiques.

2.2.2. Il importe peu pour les usagers de l'espace aérien que les systèmes de gestion du trafic aérien ou leurs composants soient développés et fabriqués en Europe ou ailleurs. L'acquisition d'équipements de contrôle du trafic aérien devrait être basée sur une analyse systématique et transparente des coûts et des avantages pour les exploitants des systèmes et pour les usagers de l'espace aérien.

2.3. Le Comité estime que la directive doit contribuer à un haut degré de sécurité dans l'espace aérien communautaire. Cela ne veut pas dire que le niveau actuel de sécurité des transports aériens est insuffisant. A ce sujet, le Comité est d'avis que la capacité des systèmes de contrôle du trafic aérien devrait être accrue tout en maintenant ou en augmentant le niveau de sécurité élevé actuel.

3. Observations particulières

3.1. *Article 1er*

3.1.1. Le terme « contrôle » (« air control » dans la version anglaise) n'est pas conforme à la terminologie de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Il conviendrait de le remplacer par « contrôle du trafic aérien » (« air traffic control ») ou « services de trafic aérien » (« air traffic services »).

3.2. *Article 2*

3.2.1. La définition du terme « norme » n'est pas conforme à l'emploi du terme par l'OACI et *Eurocontrol*. Toutefois, les définitions données sont adéquates pour l'objectif de la directive à l'examen.

3.3. *Article 3*

3.3.1. Sur le principe, il y a accord pour dire que le projet de directive devrait inclure les objectifs de la stratégie de la CEAC. Cependant, les objectifs fixés à l'article 3 sont formulés de manière plutôt vague de sorte qu'un contrôle de leur réalisation sera très difficile. Les objectifs et délais correspondants de la mise en œuvre des mesures afférentes devraient tenir dûment compte des aspects de faisabilité technique et de coût. Le remplacement onéreux d'équipements récemment installés et entièrement opérationnels ne devrait pas avoir une priorité supérieure du fait de la directive proposée en raison de ses répercussions sur les coûts d'utilisation des systèmes de contrôle du trafic aérien. En particulier, les observations suivantes portent sur les objectifs énumérés à l'article 3:

— Dans la version anglaise, l'expression « air control centres » (centres de contrôle aérien) devrait être remplacée par « air traffic control centres » (centres de contrôle du trafic aérien).

— Alors que la CEAC se limite à demander une couverture radar globale qui serait étendue à toute la zone continentale de la CEAC en 1995 au plus tard, le projet de directive à l'examen préconise également « ... l'interfonctionnement des équipements radar pour assurer une surveillance complète et organisée ». Bien que l'objectif de l'interfonctionnement des équipements radar doive en principe être approuvé afin d'optimiser l'utilisation des équipements radar en Europe, il semble difficile de réaliser cet objectif de manière économique avant 1996. Une exigence visant l'interfonctionnement des équipements radar d'ici 1996, entraînerait le remplacement d'équipements récents, ce que l'on aurait peine à justifier d'un point de vue purement économique.

— Le point concernant la garantie de « l'exécution assistée par ordinateur des tâches liées à la gestion du trafic aérien à partir de 1996 » doit être développé plus avant. Cette exigence ne correspond directement à aucun objectif de la stratégie de la CEAC. Il conviendrait de préciser quelles tâches ou fonctions doivent être exécutées et dans quelle mesure cela doit se faire avec l'aide d'ordinateurs. On pourrait faire valoir que tous les systèmes ATM existants en Europe ont recours à l'informatique de sorte que l'assistance par ordinateur existe déjà à un certain degré.

— « L'optimisation du réseau de routes ATS et de la structure de l'espace aérien ... » n'est pas uniquement liée à la définition et à l'utilisation de spécifications techniques et d'exploitation compatibles. Elle requiert en outre diverses mesures qui dépassent le cadre du projet de directive à l'examen.

3.3.2. Pour l'heure, il n'est pas encore possible de prévoir toutes les mesures qui devront être prises pour atteindre les objectifs fixés à l'article 3. Dès lors, il est suggéré de renvoyer les objectifs énumérés à l'article 3 en annexe. Cette annexe devrait être juridiquement contraignante et modifiable. La modification de son contenu et des délais qui y sont établis devrait être réalisée par la Commission après consultation du comité consultatif prévu à l'article 7 et des autres parties concernées, conformément à l'article 8.

3.3.3. En particulier, il est impossible de prévoir quels composants des systèmes ATM doivent être normalisés et à quel niveau de détail. Cela ne peut être décidé qu'au fil des travaux qui doivent être effectués par *Eurocontrol* au cours des phases 2, 3 et 4 du programme *Eatchip* et dans le cadre du développement du futur système européen de gestion du trafic aérien (EATMS).

3.4. *Article 9*

3.4.1. Dans le projet de directive, la Commission réclame le droit de proposer des mesures appropriées en l'absence d'adoption par Eurocontrol des spécifications techniques dans les délais prévus à l'article 3 (voir article 9). Le droit de la Commission de proposer

des initiatives propres est approuvé. Il faut supposer que les organisations européennes représentant les usagers de l'espace aérien seront consultées sur ces initiatives comme le prévoit l'article 8.

3.5. *Article 10*

3.5.1. La Commission devrait également présenter un rapport au Comité économique et social.

3.6. *Annexe 1*

3.6.1. La classification de certains des « domaines » est discutable dans les cas suivants :

Sous l'intitulé « Systèmes de communication » :

— Automated SSR code assignment systems (il serait peut-être plus opportun de placer ce domaine sous l'intitulé « Systèmes de surveillance »).

Sous l'intitulé « Systèmes de navigation » :

— Séparation radar (devrait faire partie des « Systèmes de surveillance »),

— Short Term Conflict Alert (STCA) (constitue une fonction spécifique d'un système de contrôle du trafic aérien et pourrait figurer sous un intitulé tel que « Assistance automatisée au contrôle de la circulation aérienne »)

— Délégation de l'espace aérien (devrait figurer sous l'intitulé « Gestion de l'espace aérien ». Comme il a été dit plus haut, cet aspect sort du champ d'application de la directive à l'examen).

3.7. *Fiche d'évaluation d'impact*

L'affirmation faite au point 4 (effets économiques) concernant la compétitivité des entreprises est discutable. On ne voit pas très bien comment la directive améliorera la compétitivité des fabricants européens d'équipements. Les spécifications ne devraient pas affecter la compétitivité des entreprises.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant un système de répartition de droits de transit (écopoints) aux véhicules d'un poids total en charge de plus de 7,5 tonnes immatriculés dans un État membre et transitant par la république d'Autriche

(93/C 19/14)

Le 23 septembre 1992, 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 en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1992 (Rapporteur: M. Tukker).

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'accord conclu entre la Communauté économique européenne et la république d'Autriche concernant le transit routier par l'Autriche prévoit, aux articles 15 à 17 inclus, une réduction de 60 % de la pollution (NO_x) au cours de la période 1992-2003 (par rapport à 1991) ainsi que la promotion du transport combiné.

1.2. C'est pourquoi le régime de licences actuellement en vigueur est remplacé par un système d'écopoints, qui fonctionne comme suit:

a) Les émissions de NO_x véhicules utilitaires de plus de 7,5 tonnes ont servi de base pour le calcul d'un nombre total d'écopoints qui est mis à la disposition de la CE. Ce nombre correspond, pour la première année, à 1 264 000 parcours (à vide et en charge), tant pour le transport de marchandises pour compte d'autrui que pour le transport pour compte propre.

b) Le nombre d'écopoints (1 264 000) peut être augmenté chaque année de 8 % (cette augmentation n'étant pas cumulative), pour autant que la réduction des émissions de NO_x se fasse à un rythme accéléré (c'est-à-dire supérieur à 5 %). Si le relèvement de 8 % est dépassé au cours d'une année donnée, l'accroissement maximum autorisé pour l'année suivante sera limité à 4 %, quel que soit le niveau du dépassement.

1.3. La proposition de la Commission à l'examen [doc. COM(92) 343 final] porte exclusivement sur la répartition des écopoints entre les États membres.

2. Contenu de la proposition

Les articles 1 à 6 de la proposition de la Commission ont pour objet le mode de répartition des écopoints par la Communauté.

L'article 4 contient une proposition concernant les écopoints inutilisés et restitués par les États membres, à savoir la « réserve communautaire ».

L'article 5 a pour objet une proposition visant à instituer un Comité de gestion au titre de l'article 4 de la décision du Conseil adoptée sur la base de la proposition contenue dans le document COM(92) 107 final.

3. Observations

3.A. *Observations générales*

Le Comité estime que le système d'écopoints est extrêmement compliqué et qu'il peut, dans la pratique, être une source de difficultés pour les entreprises de transport.

Le Comité invite dès lors la Commission à effectuer un contrôle rigoureux et à apporter son soutien aux transporteurs communautaires en cas de problème.

3.B. *Observations particulières*

1. Le Comité approuve l'article 1er.

2. Il marque son accord sur l'article 2 paragraphe 1. Toutefois, en ce qui concerne le paragraphe 2, le Comité se demande pourquoi les écopoints doivent être répartis en deux tranches annuellement et non en une seule tranche, à l'instar des contingents.

   Les entreprises donnent la préférence à une seule répartition par an.

3. L'article 3 devrait également s'appliquer à l'ensemble de l'année et les écopoints inutilisés ne devraient dès lors être restitués qu'à la fin de l'année.

4. L'article 4 énumère quelques critères pour l'attribution des écopoints aux États membres:

   a) une position de départ désavantageuse;

   b) problèmes soulevés par l'amélioration des performances techniques de la flotte des véhicules sur le plan des émissions de NO_x;

   c) circonstances géographiques;

   d) événements imprévus.

Le Comité soulève les interrogations ou les observations suivantes à l'égard de ces critères :

concernant b) :

Le Comité estime que les États membres ayant modernisé leur parc de véhicules ne doivent pas être désavantagés par les États membres qui ne contribuent pas, ou peu, à l'abaissement des émissions de NO_x.

La Commission doit tenir compte de cette distorsion dans la répartition des écopoints et soutenir ceux qui font preuve de bonne volonté.

Le Comité estime qu'il y a lieu de promouvoir la modernisation du parc de véhicules et en premier lieu celle des moteurs.

concernant c) :

Qu'est-ce que la Commission entend par « circonstances géographiques » et comment transpose-t-elle celles-ci en écopoints ? La Commission tient-elle suffisamment compte des problèmes spécifiques des régions périphériques ?

concernant d) :

La Commission mentionne à cet égard l'effondrement d'un pont en Autriche il y a quelques années.

Le Comité estime que dans un cas semblable survenant en Autriche, le Gouvernement autrichien doit adapter ou suspendre temporairement le système.

Dans l'hypothèse où une interruption du trafic affectant gravement le transit par l'Autriche se produirait ailleurs, la Commission doit consulter immédiatement le comité visé à l'article 5.

5 et 6 : Le Comité souscrit au contenu des articles 5 et 6 de la proposition.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur:

— **le projet de règlement (CEE) de la Commission concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du Traité CEE à certaines catégories d'accords, de décisions ou de pratiques concertées ayant pour objet l'exploitation de services en commun, les consultations tarifaires sur les services aériens réguliers et la répartition des créneaux horaires dans les aéroports, et**

— **le projet de règlement (CEE) de la Commission modifiant le règlement (CEE) n° 83/91 concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité à des catégories d'accords entre entreprises portant sur des systèmes informatisés de réservation pour les services de transport aérien** ([1])

(93/C 19/15)

Le 22 septembre 1992, le Bureau du Comité, conformément à l'article 20 paragraphe 3 du Règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur les propositions susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 novembre 1992 (Rapporteur: M. Moreland).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. La proposition de la Commission

1.1. La proposition à l'examen est relative à une décision de la Commission concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité (c'est-à-dire les dispositions en matière de concurrence) à certains aspects du transport aérien, à la lumière de l'accord récent conclu au Conseil et connu sous le nom de « 3e Paquet aérien ».

1.2. Les propositions consistent essentiellement à exempter des règles de la concurrence, sous certaines conditions:

— la planification conjointe et la coordination des capacités des services aériens réguliers entre aéroports de la Communauté;

— l'exploitation en commun d'un service aérien régulier sur une liaison nouvelle ou moins fréquentée entre aéroports de la Communauté;

— l'organisation de consultations sur les tarifs de transport de passagers avec leurs bagages et de transport de marchandises sur des services aériens réguliers entre aéroports de la Communauté;

— la répartition des créneaux horaires et l'établissement des horaires dans la mesure où ils concernent les services aériens entre aéroports de la Communauté;

— les accords portant sur des systèmes informatisés de réservation.

Les conditions principales sont les suivantes:

— la planification conjointe et la coordination des horaires concerneront les périodes creuses ou les liaisons moins fréquentées, ou viseront à faciliter l'interligne;

— l'exploitation de services en commun ne pourra se faire que sur de nouvelles liaisons ou des liaisons à faible capacité;

— les consultations sur les tarifs doivent viser à permettre l'interligne et ne se déroulent, en ce qui concerne les tarifs normaux, que dans le cadre d'une réunion multilatérale une fois par an, et pour les tarifs promotionnels, deux fois par an;

— les nouveaux entrants ont priorité dans la répartition de 50 % des créneaux horaires nouvellement créés ou inutilisés;

— la Commission peut retirer le bénéfice des exemptions si elles aboutissent à une absence ou à une réduction de la concurrence;

— un transporteur associé (c'est-à-dire une compagnie aérienne) doit fournir à un système informatisé de réservation concurrent la même information qu'à son propre système informatisé de réservation.

2. Observations générales

2.1. Le Comité note que les exemptions par catégorie résultent de l'accord intervenu au Conseil sur le « troisième paquet aérien ». Le Comité convient que, d'une manière générale, les exemptions par catégorie sont nécessaires, et il est d'accord pour que les consultations

([1]) JO n° C 253 du 30. 9. 1992, p. 6

tarifaires soient limitées à l'interligne. Il est d'accord pour dire que de telles consultations devraient avoir lieu dans des circonstances exceptionnelles.

Toutefois, le Comité est préoccupé par le fait que:

a) l'étendue du rôle de la Commission dans les consultations tarifaires ne devrait pas être par trop bureaucratique;

b) les créneaux horaires et les systèmes informatisés de réservation font l'objet de propositions qui sont actuellement examinées par le Conseil. Comme le Comité l'a souligné dans son avis sur de précédentes exemptions par catégorie dans ces domaines, une décision du Conseil y afférente devrait non seulement être « envisagée à nouveau », mais elle devrait avoir la priorité. (Au cas où le Conseil ne prendrait pas de décision sur ces sujets avant la fin de 1992, la Commission devrait étendre les exemptions existantes ou baser les exemptions sur la position existant au Conseil, celles-ci étant révisées lorsque le Conseil arrête sa décision finale).

3. **Projet de règlement (CEE) de la Commission concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du Traité CEE à certaines catégories d'accords, de décisions ou de pratiques concertées ayant pour objet l'exploitation de services en commun, les consultations tarifaires sur les services aériens réguliers et la répartition des créneaux horaires dans les aéroports**

Observations particulières

3.1. *Considérants*

(1) il n'apparaît pas clairement s'il s'agit de la prestation de services du transport entre aéroports de la Communauté.

3.2. *Article 3: Conditions particulières applicables à l'exploitation conjointe de services*

3.2.1. Le Comité reconnaît que la création d'exemptions par catégorie met fin à la nécessité pour les compagnies aériennes, agissant dans le cadre des restrictions imposées par le « 3e Paquet aérien », de suivre toutes les longues procédures par lesquelles elles doivent demander à la Commission de les autoriser à exploiter conjointement des services. Toutefois, les raisons à la base de l'exploitation conjointe de services varient considérablement, et il peut exister des exploitations conjointes de services qui sont légitimes, sans qu'elles respectent nécessairement les restrictions du « Paquet ». La Commission devrait dès lors envisager une solution de rechange consistant en un examen au cas par cas.

3.2.2. Article 3, point f)

Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure l'existence d'une exemption de catégorie pour l'exploitation conjointe de services est préjudiciable aux possibilités d'obtenir ou de prolonger des exemptions individuelles pour les exploitations conjointes de services qui n'entrent pas dans le champ d'application de cette exemption par catégorie.

3.3. *Article 4: Conditions particulières ... marchandises*

3.3.1. Le Comité est généralement favorable à cet article mais, comme mentionné au paragraphe 2.1, il estime que la Commission ne devrait pas nécessairement envoyer des observateurs ou se voir soumettre régulièrement des rapports, quoiqu'il reconnaisse la nécessité d'un contrôle efficace pour éliminer toute crainte d'abus. Une définition plus précise des tarifs « normaux » et « promotionnels » est également nécessaire. En outre, la Commission devrait garantir que la limitation en matière de consultations ne se fasse pas au détriment des petites compagnies aériennes.

3.4. *Article 5: Conditions particulières ... établissement des horaires*

3.4.1. Le Comité note que la Commission a accepté l'opinion du Comité selon laquelle le sujet est trop important pour faire l'objet d'une décision de la Commission. Une décision du Conseil est plus appropriée. Il suppose que cet article vise uniquement à contraindre le Conseil à prendre une décision (laquelle, de l'avis du Comité, devrait être arrêtée dès que possible).

3.4.2. Le Comité note que ces dispositions sont globalement identiques à la décision de la Commission de 1990. N'auraient-elles pas dû être actualisées à la lumière des discussions au Conseil (auxquelles la Commission est autorisée à assister) (voir paragraphe 2, point b).

4. **Projet de règlement (CEE) de la Commission modifiant le règlement (CEE) n° 83/91 concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité à des catégories d'accords entre entreprises portant sur des systèmes informatisés de réservation pour les services de transport aérien**

4.1. Le Comité note que l'article 7bis sera réexaminé par la Commission à la lumière d'une décision du Conseil relative à sa proposition d'instaurer un code de conduite. L'ensemble de la proposition devrait être considéré sous le même jour.

4.2. *Nouvel article 7bis proposé*

Paragraphe 2. Ce texte s'oppose certainement à la modification proposée du code de conduite qui rejette de manière spécifique la participation obligatoire dans tous les SIR au plus haut niveau fonctionnel.

4.3. Les conditions proposées s'appliquent en fait aux systèmes appartenant aux compagnies aériennes plutôt qu'aux systèmes à propriété conjointe. La Commission devrait dès lors tenir compte du fait que l'appli-

cation de l'exemption par catégories entraînera des discriminations entre les SIR. Cela souligne la nécessité pour les exemptions par catégories d'être remplacées par le « code de conduite » (comme le Comité l'a signalé précédemment).

4.4. Le Comité rappelle à la Commission qu'il est soucieux que les SIR soient compétitifs dans l'ensemble de la Communauté, et que la prédominance d'un système par rapport à un autre dans un État membre ne soit pas le reflet de la prédominance dont jouit dans cet État membre la compagnie aérienne à laquelle appartient le système.

4.5. Le Comité réserve toute autre observation sur les SIR pour son avis sur le code de conduite.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [1]

(93/C 19/16)

Le 9 octobre 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de confier à M. Charles Pelletier, Rapporteur général, la tâche de préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations préliminaires

1.1. L'article 303 du Traité d'Adhésion du Portugal du 12 juin 1985 a prévu des dispositions transitoires relatives au régime d'importation de sucre brut en vue d'assurer l'approvisionnement de l'industrie portugaise du raffinage.

1.2. Ces dispositions transitoires prévoient l'importation annuelle de 75 000 tonnes de sucre brut en provenance de 4 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec lesquels les raffineurs portugais avaient passé des contrats pluriannuels avant l'adhésion du Portugal à la CEE.

1.3. Par dérogation à l'article 16 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1785/81, ces tonnages acquittent à l'importation un prélèvement réduit calculé sur la base du prix d'intervention et non pas du prix de seuil.

1.4. Le Traité d'Adhésion prévoit également que si les disponibilités communautaires en sucre brut sont insuffisantes, le Portugal peut être autorisé par un règlement de la Commission à importer des pays tiers avec le même prélèvement réduit les tonnages de sucre nécessaires pour compléter l'approvisionnement de ses raffineries.

1.5. Ce régime transitoire d'importation du sucre au Portugal qui vise donc à assurer l'approvisionnement de l'industrie du raffinage dans la limite des besoins de la consommation de sucre du Portugal, expire le 31 décembre 1992.

[1] JO n° C 265 du 14. 10. 1992, p. 3.

1.6. Par ailleurs, l'actuel régime des quotas de production dans le secteur sucrier vient à échéance le 30 juin 1993. Le règlement (CEE) n° 1785/81 prévoit que le Conseil doit statuer avant le 1er janvier 1993 sur le nouveau régime d'organisation commune de marché du sucre à appliquer à partir du 1er juillet 1993.

1.7. L'absence actuelle de proposition de la Commission en la matière rend illusoire le respect de cette échéance par le Conseil.

1.8. Afin d'assurer la cohérence à partir du 1er juillet 1993 des dispositions relatives au régime d'importation de sucre brut au Portugal avec le nouveau régime sucrier à appliquer dans la Communauté, il convient de prévoir par règlement les dispositions à appliquer au Portugal pendant la période courant du 1er janvier 1993 au 30 juin 1993 et, parallèlement, de prévoir que le nouveau Règlement Sucre applicable à partir du 1er juillet 1993 statuera également sur les conditions d'approvisionnement de l'industrie de raffinage dans la CEE (y compris au Portugal).

1.9. Sur cette base, la Commission propose donc de prolonger de six mois par règlement les dispositions actuellement en vigueur, en adaptant les tonnages à importer à la durée de la période.

2. Observations générales

2.1. Le Comité regrette que la Commission n'ait pas fait conjointement une proposition relative au nouveau Règlement Sucre et une proposition relative aux conditions d'approvisionnement de l'industrie du raffinage de la CEE. Il aurait ainsi pu formuler un seul avis sur la question du raffinage portugais.

2.2. Le Comité devra donc se prononcer à nouveau sur cette question dans son avis ultérieur sur les dispositions à appliquer à partir du 1er juillet 1993 en matière d'organisation commune de marché du sucre.

3. Observations particulières

3.1. Afin d'éviter que les conditions d'approvisionnement des raffineries portugaises ne soient modifiées deux fois en quelques mois, ce qui nuirait à la bonne marche des transactions commerciales, le Comité approuve la proposition de règlement de la Commission.

3.2. Cette approbation ne préjuge cependant pas de l'avis que le Comité sera amené àformuler sur les propositions à venir de la Commission sur les conditions d'approvisionnement de l'industrie du raffinage de la CEE y compris au Portugal, à compter du 1er juillet 1993.

3.3. Le Comité souligne que ces propositions devront respecter la préférence communautaire sur le marché portugais à l'égard du sucre blanc et du sucre brut originaire de la CEE.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil instaurant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture

(93/C 19/17)

Le 21 octobre 1992, 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.

Le Comité économique et social a décidé de confier à M. Silva, en tant que Rapporteur général, la préparation des travaux en la matière.

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. La proposition de règlement à l'examen a pour objet de donner suite aux propositions contenues dans le rapport sur la politique commune de la pêche [1] présenté par la Commission au Conseil conformément au règlement (CEE) n° 170/83 [2].

2. Compte tenu de la nécessité de respecter le délai imposé pour la décision du Conseil, l'avis du CES devra se limiter aux aspects les plus importants de la proposition, raison pour laquelle il sera complété par un supplément d'avis.

3. Le Comité économique et social, consulté à cette fin par la Commission, a participé pleinement, au travers de ses avis [3], au débat qui a eu lieu sur la situation du secteur de la pêche entre 1983 et 1990 et sur ses perspectives pour la période 1993-2002.

4. Le Comité se félicite du fait que certaines des suggestions formulées dans ses avis, notamment relatifs à

— une intégration accrue de tous les paramètres qui influencent la mortalité par pêche;

— une plus grande transparence dans la prise de décisions et une participation accrue des professionnels de la pêche;

— la nécessité d'améliorer le système du total des captures permises (TAC) et de quota;

— la nécessité de TAC plurispécifiques et pluriannuels afin de mieux intégrer la situation réelle du secteur de la pêche;

— un système de report annuel en matière de TAC et de quotas,

aient été intégrés par la Commission dans la proposition de règlement actuelle.

5. Certaines des questions prioritaires défendues par le CES, par le PE et par les organismes socio-professionnels, ainsi que par la Commission elle-même dans le rapport précité, ne sont toutefois pas suffisamment prises en compte dans la proposition de règlement à l'examen. Dès lors, le CES approuve celle-ci, sous réserve d'approbation des observations suivantes.

6. La préservation des ressources halieutiques constitue aujourd'hui sans aucun doute une priorité absolue. Mais, comme cela a été souligné dans des avis antérieurs du CES, la pêche n'est pas l'unique responsable de cet état de fait. La vulnérabilité actuelle du secteur est en effet également imputable à d'autres facteurs [3].

7. La nécessité de préserver les ressources halieutiques et de garantir la continuité des activités de pêche dans les meilleures conditions impose certaines contraintes ainsi que la reformulation des principes mêmes sur lesquels était fondée la politique commune de la pêche.

8. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que, outre ses aspects purement techniques, la pêche et les activités connexes continuent de jouer un rôle économique et social fondamental, surtout dans certaines régions géographiques où elles sont concentrées ou dans certaines régions qui en sont particulièrement dépendantes. Leur importance spécifique est donc bien supérieure à leur poids relatif en termes de contribution au produit intérieur brut communautaire.

9. En ce qui concerne les priorités des orientations pour l'avenir du secteur, le CES insiste sur la nécessité d'une approche globale et cohérente qui intègre pleinement ses différents aspects. Dans ce contexte et dans le cadre de la crise latente de ce secteur, la politique sociale revêt une importance particulière.

10. S'agissant du principe de la stabilité relative, le CES souligne à nouveau que le maintien de ce principe est nécessaire,avec des adaptations et des ajustements que l'évolution de la situation depuis 1983 pourrait dans l'ensemble justifier.

11. L'instauration d'un régime communautaire de licences ayant pour objectif de rationaliser l'exploita-

[1] Doc. SEC(91) 2288 final
[2] JO n° L 24 du 27. 1. 1983.
[3] JO n° C 223 du 31. 8. 1992, p. 30 et JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 76.

tion des ressources peut s'avérer utile. La licence peut être un moyen d'identifier les navires, de connaître l'effort de pêche, voire de faire respecter la réglementation en vigueur.

12. Cependant, en vue de préserver la stabilité du secteur et afin que les licences se réfèrent à des ressources de pêche communes, il importe de préciser clairement, comme l'a soutenu le CES [1], que les licences ne doivent pas être transférables.

13. La réduction de la capacité des flottes en vue d'un plus grand équilibre entre les ressources disponibles et l'effort de pêche aura des répercussions sur le niveau de l'emploi et des revenus dans l'ensemble du secteur de la pêche et des activités connexes. Il est nécessaire de prévoir des mesures de compensation financière pour les secteurs touchés, de manière à assurer leur viabilité.

14. Ainsi que le prévoyait le rapport 1991 de la Commission sur la politique commune de la pêche approuvé par le Conseil, il est nécessaire de « compenser les perturbations socio-économiques par des mesures d'accompagnement adaptées » [2].

15. Dès lors, la proposition de règlement à l'examen, à plus forte raison parce qu'il s'agit d'un règlement-cadre, doit établir que les mesures d'adaptation des structures devront inclure des mesures sociales et régionales d'accompagnement dans le cadre d'une articulation efficace entre la politique commune de la pêche et les fonds structurels, en particulier par le biais des actions entreprises au titre du nouvel objectif 6.

16. Enfin, la réforme et l'adaptation de la politique commune de la pêche supposent également des moyens financiers à la hauteur des ambitions déclarées.

[1] JO n° C 223 du 31. 8. 1992, p. 30.

[2] Doc. SEC(91) 2288 final.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux transports de personnes

(93/C 19/18)

Le 12 novembre 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité CEE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

Le Comité a chargé la section des affaires économiques, financières et monétaires, de la préparation des travaux en la matière. Au cours de ses travaux le Comité économique et social a nommé M. Giacomelli comme Rapporteur général.

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à la majorité et une abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive a pour but de modifier la sixième directive TVA pour ce qui est des transports de personnes par route et par voie navigable pour l'adapter aux conditions du Marché unique sans frontières intérieures qui entrera en vigueur le 1er janvier 1993.

1.1.1. Une modification des dispositions en la matière s'impose notamment dans la mesure où les postes frontaliers constituent jusqu'à présent l'endroit où interviennent la perception et le contrôle de la TVA dans les transports de personnes.

1.2. A cet effet, la Commission estime indispensable de procéder, avant le 1er janvier 1993, à:

— la modification de la localisation de la prestation imposable dans les deux modes de transport concernés, à savoir les transports par route et les transports par voies navigables intérieures (remplacement du critère actuel de l'article 9, sous b) de la 6e directive); elle prévoit le remplacement du critère territorial en vigueur (taxation de la fraction du prix de transport en fonction des distances parcourues dans tel ou tel État membre) par la localisation de la prestation entière dans le pays de départ (article premier, paragraphe 1, alinéas 1 et 2);

— l'introduction de la notion de prestations de transport successives générant chacune un nouveau lieu de départ (article premier, paragraphe 1, alinéas 3 et 4);

— l'adaptation de la base d'imposition (principe de la ventilation entre États membres) afin de tenir compte des prestations de transport successives (article premier, paragraphe 2);

— l'exonération des prestations de transport à destination d'un endroit situé en dehors de la Communauté (article premier, paragraphe 3), c'est-à-dire le trafic à destination d'un pays tiers.

1.3. Les transports aériens et ferroviaires de personnes étant exclus du champ d'application de la proposition de directive à l'examen, la Commission prévoit de faire réexaminer cette question par le Conseil avant le 31 décembre 1995 sur la base d'un rapport déposé avant le 31 décembre 1994 concernant l'ensemble des transports de personnes, en prenant en considération plus particulièrement les risques de distorsion de concurrence entre les différents modes de transport.

2. Observations générales

2.1. Le Comité marque son accord sur l'objectif de la proposition de directive sous avis. Il y a lieu en effet d'adapter les règles d'application de la TVA en matière de transports de personnes aux conditions du marché unique comportant la suppression des contrôles fiscaux aux frontières intracommunautaires à partir du 1er janvier 1993.

2.2. On sait que la perception et le contrôle de la TVA frappant le transport de personnes par route s'effectuent, sous le régime actuel, aux frontières de quatre États membres: l'Allemagne et le Danemark imposent aux opérateurs non-résidents une taxe kilométrique par passager (0,007DM/pkm en Allemagne et 0,05 Dkr/pkm au Danemark) considérée par ces pays comme équivalente aux 14, et 25 % de TVA respectivement perçus sur la prestation territoriale des autocaristes nationaux. La Belgique taxe les autocaristes étrangers d'un forfait journalier, remplaçant ainsi la TVA de 6 % prélevée sur le chiffre d'affaires territorial de ses propres ressortissants.

2.2.1. La France, enfin, impose à ses frontières les opérations de transit effectuées par des groupes de voyageurs jusqu'à 10 personnes. Il est prélevé 5,5 % sur la prestation territoriale (cars et taxis).

2.3. Quant au transport de personnes dans les eaux intérieures les principes d'application sont identiques aux transports par route, sauf pour ce qui est du cas particulier de voies d'eau frontalières gérées en condominium ou assujetties à un autre régime international.

2.4. La proposition à l'examen ne vise que les seuls transports routiers de personnes et transports de personnes dans les eaux intérieures.

2.4.1. Aux termes de l'exposé des motifs (page 12, sub 6), la Commission établira avant le 31 décembre 1994 un rapport général qui évaluera l'ensemble de la situation du secteur des transports de personnes en matière de TVA au regard des évolutions observées et des nécessités du bon fonctionnement du marché intérieur. Il est dit que l'on examinera en priorité les risques de distorsion de concurrence entre les différents modes de transport et que l'on tiendra notamment compte des nouvelles formes de transport ferroviaire (TGV, ICE) qui constituent surtout une concurrence envers les transports aériens.

2.5. Comme la proposition à l'examen limite la taxation au titre de la TVA à deux modes de transport, ce qui crée une discrimination par rapport à d'autres modes de transport, le Comité estime qu'il faudra parvenir à un régime de taxation uniforme de tous les modes de transport. Aussi et pour d'autres raisons découlant des observations spéciales, le Comité est d'avis que la proposition COM(92) 416 final est à tenir en suspens, jusqu'à ce qu'on soit parvenu à élaborer une proposition de directive qui introduise l'application de la TVA à l'ensemble des modes de transport.

2.5.1. Dans cet ordre d'idées, le Comité donne à considérer qu'à son avis, la taxation au titre de la TVA des transports intracommunautaires de personnes constitue non seulement une charge pour l'utilisateur non assujetti, mais une entrave à la libre circulation des personnes et au processus d'intégration économique. Cela étant, le Comité est tenté de plaider l'application du taux zéro à tous les modes de transport. On éliminerait ainsi les risques de distorsion de concurrence intermodale et les distorsions entre les transports intérieurs et extérieurs. La suppression des contrôles aux frontières dès le 1er janvier 1993 serait également facilitée par l'abolition de la taxation au Danemark, en Allemagne, en Belgique et en France. Au cas où cette approche serait susceptible de ne pas faire l'unanimité en ce moment, elle ne mériterait pas moins d'être prise en compte lorsque le Conseil sera amené à prendre ses décisions à partir du rapport que la Commission présentera avant le 31 décembre 1994.

3. Observations spéciales

3.1. La nouvelle localisation de la TVA au lieu de départ aura des répercussions tangibles sur les prix des transports intracommunautaires de personnes par autocar. En effet, l'imposition du parcours total d'un voyage au départ des États membres appliquant le taux normal ou réduit (Belgique: 6 %; Allemagne: 14 (15) %; Danemark: 25 %; Espagne: 6 %; France: 5,5 %; Grèce: 8 %; Pays-Bas: 6 %) aura, pour la majorité des opérations, la conséquence d'alourdir le montant dû de la TVA. Ceci dément l'affirmation contenue dans l'exposé des motifs, selon laquelle les nouvelles dispositions n'affecteront pas le prix des transports (page 11, sub 4). Dans la plupart des cas, l'absence d'impact pour les consommateurs ne sera qu'illusoire.

3.2. Les observations ci-dessus valent également, sauf pour les eaux gérées en condominium ou assujetties à un autre régime international dans le domaine des transports de personnes intracommunautaires dans les eaux intérieures.

3.3. Le Comité relève donc une contradiction totale des calculs ci-dessus par rapport àl'appréciation que donne la Commission dans son exposé des motifs quant aux avantages apportés par les dispositions proposées pour les consommateurs et à la promotion du développement de l'industrie du tourisme dans la Communauté.

3.4. L'introduction de la notion de « prestation de transport successive (article premier, paragraphe 1, 3e et 4e alinéas) et de sa définition auront pour conséquence l'assujettissement des prestataires concernés aux régimes de TVA de tous les États membres au départ desquels ils effectueront à l'avenir des transports de personnes. L'aller et le retour des services de navettes feront automatiquement l'objet d'impositions distinctes dans les deux États membres concernés.

3.4.1. Le régime de TVA changera même « en cours de route », dans les services occasionnels incluant un séjour du moyen de transport dépassant 24 heures sur le territoire d'un État de transit ou de destination de voyage.

3.4.2. Cette disposition n'entraînera pas seulement l'alourdissement de la TVA due à charge des passagers dans un grand nombre d'opérations entre États membres. Elle générera également des frais administratifs considérables dus à l'obligation:

— d'avoir recours à des représentants fiscaux responsables en dehors du pays d'établissement du transporteur;

— de tenue de comptabilité dans plusieurs États membres pour les fins de TVA;

— de multiplication de pièces justificatives (factures des inputs, listes des tickets vendus, feuilles de route, etc.);

— répondre à ces obligations ne sera d'ailleurs guère envisageable que dans un délai de 1 à 2 ans.

3.4.3. Le Comité estime que l'application de cette disposition posera de sérieux problèmes à un secteur de transport qui se caractérise par la prédominance de petites et moyennes entreprises (PME). Il faut même craindre que les nouvelles contraintes administratives et bureaucratiques n'aient pour conséquence d'exclure de nombreux opérateurs PME de l'accès aux marchés en dehors de leur pays d'établissement. Il s'agit d'un effet pervers à un moment où la Communauté s'apprête à abolir ses frontières internes, à ouvrir le grand Marché intérieur, en mettant l'accent sur les nouvelles possibilités de développement pour les PME.

3.5. La proposition (article premier, paragraphe 2) prévoit une détermination plutôt floue de la base d'imposition applicable aux prestations de transport successives, nécessitant la répartition du montant de la TVA due entre plusieurs États membres.

3.5.1. On peut craindre qu'une trop grande souplesse en la matière ne puisse provoquer des conflits d'appréciation entre les administrations des différents États membres impliqués. En tout état de cause, la ventilation de la TVA doit obéir à des paramètres clairs et calculables pour les prestataires concernés.

3.6. Le Comité estime qu'une exonération du trafic à destination d'un pays tiers avec droit à déduction de la taxe en amont créerait une discrimination à rebours des marchés intracommunautaires de transport par autocar et par navigation intérieure, pour autant que la prestation de transport soit soumise à la TVA.

3.6.1. La formule préconisée par la Commission pourrait même générer des distorsions de concurrence dans les transports au départ et à destination d'États membres dans la mesure où des opérateurs pourraient utiliser le passage par un pays tiers pour y pratiquer une prestation de transport successive.

3.6.2. C'est une considération qui mérite réflexion autant que celle du risque de détournement de trafic au bénéfice de certains pays tiers en cas d'absence d'exonération (commentaire des articles, page 19, ad 3, 2e alinéa).

3.7. L'abolition des contrôles aux frontières étant prévue pour le 1er janvier 1993, un système permettant le passage sans contrôle doit normalement fonctionner à partir de cette date. Pour les échanges intracommunautaires de biens, il y a été pourvu par la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991.

3.8. Quant aux transports de personnes par route et par eaux intérieures, le Comité prévoit que si la directive ad hoc peut être adoptée par le Conseil avant le 1er janvier 1993, il est pratiquement certain que sa transposition dans les droits nationaux ne pourra pas se faire dans les délais et que ces nouvelles dispositions ne pourront pas être appliquées à partir de cette date, ni par les administrations des États membres, ni par les opérateurs des transports de personnes concernés. Administrations et opérateurs continueront donc de s'en tenir à leur législation nationale, et il en résultera immanquablement une collision avec le droit communautaire.

3.9. En effet, les procédures de légiférations communautaire ne viennent que de commencer, compte tenu du retard de la présentation de la proposition sous avis au Conseil.

3.9.1. La transcription de la réglementation CE en droit national ne peut se faire qu'en respectant les procédures parlementaires en vigueur dans les États membres.

3.9.2. L'application concrète de la TVA implique finalement des dispositions administratives.

3.10. Compte tenu des répercussions d'une modification des règles d'application de la TVA sur les montants dus et sur les prix de transport, il est indispensable que les opérateurs concernés disposent d'un délai d'adaptation approprié. Comme une très large part des produits touristiques est élaborée, organisée, calculée et commercialisée environ 6 à 12 mois avant l'exécution des voyages, la mise en vigueur au 1er janvier 1993 de la proposition de directive à l'examen est irréaliste et en tout cas inconcevable pour les opérateurs économiques visés.

4. Conclusions

4.1. Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il ne peut approuver la proposition à l'examen et il estime que ni un texte législatif, ni l'approche préconisée par la Commission ne pourront s'appliquer à l'échéance du 1er janvier 1993.

4.2. De toute façon, il est prévu de maintenir en vigueur, pour l'instant jusqu'à la fin de la période transitoire (directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991) les dispositions de l'article 28, paragraphe 3 de la 6e directive TVA et la dérogation dont question à l'annexe F, point 17, de cette même 6e directive.

4.3. Dans ces conditions, le Comité est amené à conclure qu'il s'impose de conserver pendant la même période transitoire, l'application de la TVA dans les transports de personnes en conformité avec le principe de la territorialité et aux taux de TVA actuellement appliqués par les États membres.

4.3.1. Il faudra donc prendre des dispositions appropriées pour que:

— l'application et le contrôle de la TVA s'opèrent sans intervention aux frontières, conformément à la suppression des formalités;

— la TVA due n'entraîne pas d'alourdissement par rapport à la situation actuellement donnée;

— les procédures administratives adaptées au Marché unique sans frontières intérieures ne créent pas de structures administratives et bureaucratiques supplémentaires.

4.4. Dans cette optique, toute prestation intracommunautaire sera assujettie à la TVA territoriale du pays de départ jusqu'à la frontière intracommunautaire, et, au-delà, soumise aux taux des pays de transit et de destination.

4.4.1. Le contrôle dans le pays de départ s'opérera moyennant déclaration de TVA du transporteur ou de l'opérateur qui sera obligé de prendre un numéro d'identification de TVA pour les prestations effectuées

dans les États membres autres que le sien, la comparaison entre la déclaration dans le pays d'origine et celles déposées pour les prestations dans les autres États membres servant de moyen de vérification.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président
du Comité économique et social
Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE et portant mesures de simplification

(93/C 19/19)

Le 10 novembre 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger M. Giacomelli en tant que rapporteur général de préparer les travaux du Comité en la matière.

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. À défaut d'accord au Conseil sur l'introduction du principe de taxation au titre de la TVA dans le pays d'origine pour ce qui est des échanges intracommunautaires, l'harmonisation des taux n'ayant pu se faire, comme prévu, à l'intérieur d'une fourchette suffisamment réduite, la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991 a instauré un régime transitoire, permettant de supprimer les contrôles et formalités aux frontières intracommunautaires à partir du 1er janvier 1993, date de l'entrée en vigueur du marché unique, tout en maintenant des taux différenciés dans les États membres et l'imposition dans le pays de destination.

1.2. Des modifications importantes ont ainsi été apportées à la sixième directive TVA, visant les échanges intracommunautaires aussi bien que les opérations effectuées avec des pays tiers.

1.3. Conformément à l'engagement pris lors de l'adoption de la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991, des mesures sont prises pour faciliter la mise en œuvre et l'application des dispositions dudit régime transitoire. Ces mesures ont pour objet la simplification proprement dite des modalités d'imposition de certaines transactions. En outre, elles contribuent à clarifier les principes de taxation qui s'appliquent à partir du 1er janvier 1993.

1.4. Pour autant que les mesures de simplification et de clarification répondent à l'attente des milieux économiques et aux soucis manifestés par les États membres lors de la transposition en droit national de la directive 91/680/CEE, le Comité économique et social approuve la proposition de directive à l'examen. Si cet accord concerne aussi bien le fond qui ne modifie pas le régime transitoire de la TVA que les objectifs (simplification et clarification), le Comité est cependant beaucoup plus réservé quant à la forme et au délai extrêmement court, voire nettement insuffisant, qui est laissé d'ici le 1er janvier 1993 pour analyser chacune des dispositions proposées et consulter les milieux économiques concernés.

2. Observations générales

2.1. Les mesures complémentaires à la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991 du Conseil portent, d'une part, sur la simplification proprement dite des modalités d'imposition de certaines transactions, et, d'autre part, sur la clarification des principes de taxation applicables àcompter du 1er janvier 1993.

2.2. Elles visent en général à simplifier les modalités d'imposition pour les opérateurs, aussi bien que pour les administrations des États membres. Les principes de taxation et les modalités de déclaration, définis par la directive du 16 décembre, ne sont pas pour autant modifiés.

2.3. L'exposé des motifs cite cinq séries de dispositions qui sont proposées.

2.3.1. Les mesures complémentaires précisent la rédaction de certaines dispositions de la sixième directive TVA modifiée par la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991.

2.3.2. Des mesures de simplification sont prévues pour le traitement fiscal des opérations effectuées avec des territoires tiers, mais qui portent sur des biens qui ont le statut de marchandises communautaires au regard de la législation douanière. Les mesures portent sur la présentation des principes d'imposition et sur l'application à ces opérations des mêmes prescriptions fiscales que celles qui valent pour toute marchandise non communautaire entrant sur le territoire douanier de la Communauté.

2.3.3. Pour les échanges intracommunautaires de produits soumis à accises, les modalités de taxation au titre de la TVA sont adaptées en fonction de la directive 92/12/CEE du 25 février 1992 concernant le régime général, la détention, la circulation et le contrôle de produits soumis à accises, directive qu'une proposition en instance consultative [doc. COM(92) 426 final] vise à son tour à amender en précisant et en simplifiant certains articles de celle-ci. La simplification proposée par le document à l'examen a pour effet que les opérateurs économiques, qui ne sont pas assujettis au régime général de taxation de leurs acquisitions intracommunautaires, ne devront plus être identifiés à la TVA du seul fait qu'ils achètent dans d'autres États membres des produits soumis à accises. Dans ces cas, les procédures d'application des droits d'accises peuvent être utilisées pour l'application de la TVA. Il en résulte une simplification des formalités pour les opérateurs et des charges de gestion en rapport avec la TVA pour les administrations fiscales.

2.3.4. Les livraisons de biens et les prestations de services (autres que celles visées àl'article 21, point 1b) de la sixième directive TVA: prestataire étranger débiteur solidaire de la taxe avec le preneur de service national) taxables dans un État membre où l'opérateur n'est pas établi, entraînent selon la sixième directive des obligations de nature différente selon l'État membre sur le territoire duquel les livraisons et prestations sont effectuées. La proposition à l'examen prévoit que ces opérations seront traitées d'une façon équivalente quel que soit l'État membre concerné. La simplification consiste à prévoir, tout en maintenant les principes de la sixième directive TVA, de généraliser dans tous les États membres les dispositions actuellement offertes sous forme d'options à l'article 21, point 1a) (opérations imposables autres que celles citées à l'article 9, paragraphe 2e). Deux formules peuvent être choisies: l'opérateur effectuant l'opération imposable et qui est un assujetti à l'étranger peut désigner un représentant fiscal pour le paiement de la taxe dans l'État où l'opération a lieu, ou désigner le destinataire des biens ou services comme le redevable de la taxe. Le choix de la deuxième formule dispense l'opérateur d'une identification à la TVA dans un État membre qui n'est pas celui de son établissement.

2.3.5. Enfin, un complément de mesures traite de la transition entre les dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 1992 et celles qui prendront la relève au 1er janvier 1993. On sait que dans le grand marché intérieur, les notions d'importation et d'exportation n'auront plus de raison d'être, dès lors qu'on parlera de lieu d'acquisition dans le premier et de lieu de livraison dans le deuxième cas. Les mesures complémentaires visent les opérations engendrant un mouvement de biens entre États membres qui ont débuté avant le 1er janvier 1993 et qui se terminent après le 31 décembre 1992 lorsque la procédure importation/exportation aura été supprimée dans les relations intracommunautaires. Sans les mesures proposées, lesdites opérations auraient risqué de faire l'objet d'une situation définitive de double imposition ou de non-imposition créant des inégalités de traitement à l'intérieur de la Communauté.

3. Observations spéciales

3.1. En matière de TVA, tous les opérateurs, tous les milieux économiques et, individuellement, tous les chefs d'entreprises ont déjà été confrontés dans le passé à des textes ésotériques, telles notamment la directive du 17 mai 1977 (77/388/CEE) dite sixième directive TVA qui a finalement été assimilée par les intéressés, et la directive du 16 décembre 1991 modifiant la sixième directive en vue de l'abolition des frontières fiscales et introduisant en particulier un régime transitoire de taxation des échanges de biens entre les États membres, directive dont l'accessibilité pour les opérateurs a été des plus difficiles et dont la transposition, avec les dispositions d'exécution nécessaires, dans le droit national des États membres n'est pas encore achevée à peine 45 jours avant l'échéance du 1er janvier 1993.

3.2. La proposition de directive à l'examen modifiant la sixième directive TVA et portant mesures de simplification, ne fait pas exception à la règle. Outre le reproche, qu'il faut adresser à ses auteurs, d'avoir attendu plus de dix mois avant de communiquer un texte volumineux qui doit également entrer en vigueur le 1er janvier 1993, on constatera avec une certaine appréhension que, s'il se dit porteur de mesures de simplification et de clarification, il ne présente pas moins tous les défauts d'un complément de 23 pages, avec d'innombrables renvois, superpositions et ajouts, modifiant, amendant ou complétant deux directives antérieures de respectivement 22 et 19 pages (au JO).

3.3. Sous réserve toujours des observations qui viennent d'être faites sur la communication trop tardive de la proposition, sur la brièveté du délai imparti au Comité pour prendre position compte tenu de la complexité de la matière et sur la précipitation dont souffrira nécessairement la mise en œuvre des mesures dites « simplificatrices » et « clarifiantes », si jamais leur adoption à l'unanimité au Conseil et leur transposition dans les droits nationaux des États membres peuvent raisonnablement être envisagées pour le 1er janvier 1993, les quelque seize considérants introductifs de la proposition à l'examen n'appellent pas de commentaire particulier.

3.4. Bien qu'il n'y paraisse pas, le texte à l'avis ne comporte que trois articles, dont le premier comprend 24 points avec l'essentiel des dispositions, et les deux autres n'ont trait qu'à des dispositions d'ordre.

3.5. Les observations spéciales qui vont suivre se réfèrent donc principalement aux différents points de l'article premier, dans la mesure où les dispositions y contenues requièrent des éclaircissements, des précisions ou des amendements.

3.6. *Ad article premier*

3.6.1. Pour une meilleure orientation des lecteurs et afin de répondre au voeu des milieux économiques qui réclament une plus grande transparence des textes, il est demandé de compléter l'introduction aux 24 points de l'article premier comme suit:

> « La directive 77/388/CEE du 17 mai 1977, telle que modifiée par la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991, est modifiée comme suit: ».

3.6.2. L'intitulé de la proposition de directive est à compléter de la même façon.

3.7. *Ad article premier, point 1*

3.7.1. Après l'article 3, il faudrait également préciser qu'il s'agit d'une disposition modifiée par la directive 91/680/CEE, surtout qu'à certains des points qui suivent, les modifications, compléments ou ajouts concernent des articles ou paragraphes non modifiés de la sixième directive TVA 77/388/CEE.

3.8. *Ad article premier, points 2 et 3*

3.8.1. Référence doit être faite à la directive 91/680/CEE après « A l'article 7 ».

3.9. *Ad article premier, point 4*

3.9.1. L'article 8 a également été complété ou modifié dans ses deux paragraphes par la directive 91/680/CEE qu'il y a donc lieu de mentionner après « A l'article 8, paragraphe 1 ». Quant à la nouvelle formule proposée pour le point c), elle est effectivement plus explicite et ne devrait plus poser de problèmes à une application conforme à l'économie de la susdite directive.

3.10. *Ad article premier, point 5*

3.10.1. L'article 11, litt. B, paragraphe 1 de la sixième directive TVA a été entre-temps modifié par la directive 91/680/CEE. C'est le texte afférent de cette dernière que le point 5 propose de remplacer. Il faut donc se référer à la directive de 1991.

3.10.2. La clarification apportée par le nouveau libellé est utile et nécessaire, après la modification reprise au point 2. Elle inclut, pour les besoins de la taxation à l'importation, dans sa signification suivant le nouveau régime, les biens provenant de territoires qui, compris dans l'espace douanier de la CEE, constituent cependant des territoires tiers au système commun de TVA.

3.11. *Ad article premier, point 6*

3.11.1. L'article 12 n'a pas été complété ni modifié par la directive 91/680/CEE. Il s'agit donc du texte initial de la sixième directive de 1977. Il n'en reste pas moins que le libellé de l'article 10, paragraphe 3 a été remplacé en 1991, si bien qu'il y a lieu de compléter le nouveau texte proposé pour l'article 12, paragraphe 1, point 6 comme suit:

> « dans les cas visés à l'article 10, paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas, paragraphe tel que modifié par la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991, le taux applicable est celui en vigueur au moment où la taxe devient exigible ».

3.12. *Ad article premier, point 7*

3.12.1. L'article 14, paragraphe 1, point c) a reçu une nouvelle formulation par la directive 91/680/CEE. Il faut dès lors citer cette dernière.

3.12.2. L'explication de la suppression proposée du point c) comme suite aux modifications apportées à l'article 7, paragraphe 3 (sub point 3) est plausible.

3.13. *Ad article premier, point 8*

3.13.1. L'article 15, point 2, sauf une légère modification par la directive de 1991, a gardé le texte original de la sixième directive, qui est concernée par le toilettage de texte proposé. Celui-ci a pour effet d'adapter les exonérations à l'exportation aux seules relations avec les pays ou les territoires tiers. Pour ces derniers, il y a lieu de se reporter aux détails de l'article 3 tel qu'il est proposé de le modifier quant au statut de la Principauté de Monaco et de l'Ile de Man.

3.14. Les points 9 à 24 se rapportent intégralement à des dispositions introduites par le nouveau Titre XVI bis de la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991 relatif au régime transitoire de taxation des échanges entre les États membres (cf. 1.1. supra). Toujours pour faciliter le repérage et la lecture du texte aux opérateurs concernés et dissiper leur trouble, il aurait été préférable de faire à cet endroit une scission dans l'énumération simplement chronologique des modifications, de telle façon que, l'application du régime transitoire étant de la plus haute actualité à l'approche du 1er janvier 1993, ceux qui sont confrontés à un texte plutôt indigeste s'y seraient moins difficilement retrouvés.

3.14.1. Ad article premier, point 9

3.14.1.1. L'insertion du paragraphe 3.14. ci-dessus dispense de se référer à chaque point à la directive 91/680/CEE.

3.14.1.2. Il est prévu de remplacer par un nouveau texte le deuxième alinéa de l'article 28 bis, paragraphe 1, sous a). Le texte pourrait être clair, s'il n'était pas référé aux conditions prévues au «paragraphe 1bis» qu'on ne décèle qu'au point 11 auquel on aurait pu renvoyer. Sauf erreur, il peut être supposé que le texte remplace la totalité du deuxième alinéa, y compris les 1er, 2e et 3e tirets. Si tel était le cas, il conviendrait de faire état à cet endroit de la suppression de ces tirets, qui sont repris audit paragraphe 1bis, étant entendu que le 3e alinéa est maintenu.

3.14.2. Ad article premier, point 10

3.14.2.1. Y est visé encore l'article 28bis, paragraphe 1, auquel est ajouté un point c) soumettant à la TVA certaines acquisitions intracommunautaires de produits soumis à accises et au titre desquelles les droits d'accises sont exigibles à l'intérieur aux termes de la directive 92/12/CEE mentionnée au paragraphe 2.3.3.

3.14.3. Ad article premier, point 11

3.14.3.1. Il y est traité de l'insertion du susdit nouveau paragraphe 1bis à l'article 28bis. Il s'agit des *modalités et conditions auxquelles les acquisitions* intracommunautaires de biens effectuées par un assujetti ou une personne morale non assujettie ne sont pas soumises à la TVA, à savoir:

— l'assujetti bénéficiant du régime forfaitaire prévu à l'article 25 (de la 6e directive — Régime commun forfaitaire agricole);

— l'assujetti dont les livraisons et les prestations ne donnent pas droit à déduction;

— une personne morale non assujettie;

— lorsque les acquisitions ne dépassent pas un seuil annuel à fixer par les États membres, mais qui ne peut être inférieur à 10 000 ECU, à condition que ce seuil n'ait pas non plus été dépassé l'année précédente, les biens acquis ne pouvant être des véhicules neufs et des produits soumis à accises.

3.14.4. Bien que les explications accompagnant l'exposé des motifs parlent, en rapport avec les points 9, 10 et 11, d'une réorganisation des dispositions de la directive 91/680/CEE et d'une simplification au niveau de l'application de la dérogation au principe de la taxation, on peut douter que le but visé soit atteint auprès des opérateurs avant l'échéance du 1er janvier 1993. Il est cependant vrai que les modifications rédactionnelles permettent de confirmer l'obligation d'identification à la TVA aux opérateurs soumis au régime général de taxation des acquisitions et d'exclure de cette obligation les opérateurs taxables à destination du seul fait d'acquisition de produits soumis à accises.

3.14.5. Ad article premier, point 16

3.14.5.1. L'article 28ter, titre A, paragraphe 2 reçoit un ajout. Il s'agit en l'occurrence d'une disposition complétant des mesures de simplification s'appliquant à l'égard du redevable de la taxe et qui peuvent être utilisées lorsqu'un assujetti effectue dans un État membre qui n'est pas celui de son établissement, une acquisition intracommunautaire pour en faire une livraison intérieure à cet État membre.

3.14.6. Ad article premier, point 13

3.14.6.1. À l'article 28 quater, titre A, le point c) est remplacé par un nouveau texte plus explicite et adapté à l'exonération des livraisons dans certaines conditions de produits soumis à accises, à l'intérieur de la Communauté, pour des assujettis ou des personnes morales non assujetties, bénéficiant de la dérogation suivant l'article

28bis, paragraphe 1, point a), 2e alinéa, quand l'expédition ou le transport se font conformément à l'article 7, paragraphes 4 et 5, et à l'article 16 de la directive 92/12/CEE dont question sub 1.1. supra. L'exonération ne vise pas les assujettis bénéficiant de la franchise de taxe prévue à l'article 24 (Régime particulier des petites entreprises).

3.14.6.2. Au titre des exonérations, il est ajouté (28 quater, titre A, un point d) qui se réfère à l'article 28bis, paragraphe 5 b) (transfert par un assujetti d'un bien de son entreprise à destination d'un autre État membre). La même exonération s'applique à la livraison effectuée pour un autre assujetti.

3.14.6.3. Il faut croire qu'en ce qui concerne la circulation des produits soumis à accises, une simplification résultera du fait qu'il est permis aux opérateurs et aux administrations d'utiliser les obligations prévues en matière d'accises pour les besoins de l'application de la TVA. Le point d) ajouté, également à effet simplificateur, permet d'adapter les exonérations prévues aux points précédents aux transferts de biens assimilés à des livraisons à titre onéreux.

3.14.7. Ad article premier, point 14

3.14.7.1. Le texte remplaçant le titre E à l'article 28 quater relatif aux « Autres exonérations » explique les conditions auxquelles les États membres appliquent, conformément à l'article 16, paragraphe 1 ou paragraphe 2, lesdites exonérations également aux échanges intracommunautaires. A cet effet, l'article 16 de la sixième directive TVA se voit ajouter un paragraphe 1bis, alors que le paragraphe 2 de l'article 16, tel que modifié par la directive 91/680/CEE, subit des adaptations et reçoit, comme ajouts, deux alinéas répondant aux même mesures d'exonération.

3.14.8. Ad article premier, points 15 et 16

3.14.8.1. L'article 28quinquies, paragraphe 3 est remplacé par un nouveau texte et le paragraphe 4, deuxième alinéa est complété dans le but de définir le moment d'exigibilité de la taxe auprès du redevable, aussi bien pour ce qui est des acquisitions intracommunautaires (autrefois importations) que des livraisons (autrefois exportations) intracommunautaires de biens effectuées en exonération de TVA.

3.14.9. Ad article premier, points 17 et 18

3.14.9.1. À l'article 28 sexies, paragraphe 1, premier alinéa, la deuxième phrase est remplacée par un nouveau texte, alors que le 2e alinéa est allongé d'une phrase. Enfin les paragraphes 2 et 3 glissent d'un cran pour devenir paragraphes 3 et 4 et permettre l'insertion d'un nouveau paragraphe 2. En résumé, les renvois à l'article 11 de la 6e directive TVA sont complétés par des éléments dont on tiendra compte pour connaître la base d'imposition des opérations de transfert intracommunautaire de biens soumis à la taxe. Quant aux produits soumis à accises, les acquisitions en dehors du régime suspensif de taxe bénéficient d'une mesure nouvelle qui réduit la base d'imposition à la TVA, lorsque l'acquéreur reçoit le remboursement des droits acquittés dans l'État membre de consommation.

3.14.9.2. Les points 17 et 18 paraissent donc s'inscrire sous l'angle de l'effort de simplification et de clarification que l'on dit être à la base de la proposition de directive sous avis.

3.14.10. Ad article premier, point 19

3.14.10.1. L'article 28septies qui modifie, quant au droit à déduction, les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 17 de la sixième directive TVA du 17 mai 1977, est complété de façon à apporter un ajout au paragraphe 4 du susdit article 17, ajout qui se rapporte en particulier à la période d'application du régime transitoire (cf. paragraphe 1.1. supra). Pendant cette période, la taxe due ou payée dans un État membre ne peut être déduite dans un autre État membre, mais ne peut qu'être remboursée selon les conditions prévues à l'article 17, paragraphes 3 et 4 de la sixième directive TVA modifiée. Le complément apporté par la modification de l'article 28septies au paragraphe 4 de l'article 17 garantit le droit à remboursement aux acquéreurs de biens ou de services, ou aux importateurs de biens, dans un État membre dans lequel ils ne sont pas redevables de la taxe. Sont exclus, pour éviter les risques de fraude, les livraisons de biens transportés vers un autre État membre par l'acquéreur ou pour son compte.

3.14.10.2. Les amendements proposés au point 19 sont approuvés dans la mesure où ils garantissent le remboursement de la taxe chargée à un non-redevable à l'intérieur d'un État membre.

3.14.11. Ad Article premier, point 20

3.14.11.1. À l'article 28octies de la directive 91/680/CEE et qui remplace le texte de l'article 21 de la sixième directive 77/388/CEE quant aux redevables de la taxe envers le Trésor, il est prévu de remplacer à l'endroit de l'article 21 nouveau, les textes des littera a), b) et d), du point 1, afin de généraliser à l'intérieur de la Communauté, ceci à l'intention des assujettis non établis dans l'État membre où ils font des opérations taxables, la faculté de désigner un représentant fiscal ou le destinataire de l'opération comme débiteur de la taxe. La charge de déclaration pour les opérateurs en cause sera ainsi allégée, sans qu'il soit touché aux principes fondamentaux de la taxation. La désignation à cet effet d'un particulier ne sera toutefois pas admise.

3.14.11.2. Pour les prestataires de service qui voient leur lieu d'imposition modifié par le régime transitoire,

le preneur du service ne peut être le redevable que s'il est identifié à la TVA, en tant qu'assujetti ou personne morale non assujettie.

3.14.11.3. Selon l'exposé des motifs, il s'agit en l'occurrence également d'une mesure de simplification.

3.14.12. Ad article premier, point 21

3.14.12.1. Prenant la suite des points 9, 10 et 11, la modification prévue à l'article 28nonies de la directive 91/680/CEE, remplaçant le texte de l'article 22 de la sixième directive en ce qui concerne les obligations des redevables en régime intérieur, vise à assurer que tout opérateur, soumis au régime général de taxation des acquisitions intracommunautaires soit doté d'un numéro d'identification à la TVA, de façon qu'il puisse recevoir d'un autre État membre des biens en exonération de la taxe normalement payable dans cet État membre.

3.14.13. Ad article premier, point 22

3.14.13.1. L'article 28decies sur le régime particulier des petites entreprises qui complétait l'article 24, paragraphe 3 de la sixième directive TVA, est remplacé par un nouveau texte qui prévoit d'intercaler dans le texte actuel, après « article 28quater titre A » le membre de phrase « ainsi que la livraison de biens et de prestations de services effectuées par un assujetti qui n'est pas établi àl'intérieur du pays ».

3.14.13.2. Outre les livraisons de moyens de transport neufs effectuées dans les conditions prévues à l'article 28quater, titre A, l'exclusion du bénéfice de la franchise de taxe prévue au paragraphe 2 de l'article 24 de la sixième directive vise donc également les livraisons de biens et les prestations de services effectuées par les assujettis en cause.

3.14.13.3. Il faut dire que l'explication du point 22 contenue dans l'exposé des motifs se comprend difficilement à la première lecture.

3.14.14. Ad article premier, point 23

3.14.14.1. La proposition à l'examen prévoit d'ajouter un article 28quindecies au texte de la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991, article qui porte sur des mesures de transition entre les dispositions en vigueur jusqu'au 31 décembre 1992 et celles qui sont applicables au 1er janvier 1993.

3.14.14.2. Il est prévisible, voire certain, que des importations de biens opérées avant le 1er janvier 1993 n'auront pas pu être soumises à la TVA avant cette échéance. Il y aura des biens sous régime de transit ou d'importation temporaire, pour lesquels le fait générateur de la taxe se situe à la sortie des biens de ce régime, en vertu des dispositions en vigueur avant le 1er janvier 1993, dispositions qui visent les biens en provenance de pays tiers autant que les échanges intracommunautaires. Pour éviter tout heurt en matière d'imposition, ces opérations restent sujettes aux dispositions applicables avant le 1er janvier 1993, et cela jusqu'à la sortie des biens des régimes suspensifs. Pour éviter tout risque de non-imposition, la sortie est assimilée à une importation sur la base des dispositions valant à partir du 1er janvier 1993. L'importation est censée avoir lieu, selon l'article 7, paragraphe 2 de la directive 91/680/CEE, dans l'État membre de sortie du régime sous lequel le bien a été placé avant le 1er janvier 1993.

3.14.14.3. Les opérations effectuées dans des conditions similaires sont traitées d'une manière équivalente. Les importations en provenance d'autres États membres, effectuées par définition avant le 1er janvier 1993, seront taxées dans le même sens, qu'elles aient bénéficié ou non d'un report du fait générateur de la taxe. Les importations de pays tiers avant le 1er janvier 1993, mais non encore imposées à cette date, se voient appliquer les mêmes critères que si elles avaient eu lieu après le 31 décembre 1992. Les biens en cause sont censés n'être entrés dans la Communauté que lorsque se termine le régime sous lequel ils ont été placés en 1992 ou plus tôt. L'article 7, paragraphe 3 de la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991 est applicable en l'occurrence.

3.14.14.4. Le paragraphe 2 de l'article 28quindecies, selon l'article 7, paragraphe 1 de la directive 91/680/CEE, assimile à une importation la fin de certaines opérations de transit communautaire interne. Cependant, ne sont visées que les opérations entreprises pour une livraison imposable effectuée avant le 1er janvier 1993. Les livraisons d'un assujetti après le 31 décembre 1992 tombent de plein droit sous le coup des dispositions du régime transitoire. Par ailleurs, ne sont concernées que les livraisons ayant ou pouvant avoir bénéficié d'une exonération dans l'État membre de départ du transport en raison de l'exportation de biens vers un autre État membre. Ainsi sont évitées les situations de double imposition.

3.14.14.5. Des mesures dérogatoires spéciales à cette taxation sont prévues pour ne pas appliquer la taxe lorsque le bien est réexporté hors Communauté ou renvoyé à l'État membre d'où il a été temporairement exporté.

3.14.14.6. Les mêmes mesures s'appliquent aux moyens de transport acquis ou importés aux conditions générales d'imposition du marché intérieur d'un État membre, ou dont la première mise en service date d'avant le 1er janvier 1988, ou pour lesquels la taxe

due serait insignifiante. Ces dispositions particulières simplifient largement les modalités de taxation des moyens de transport placés avant le 1er janvier 1993 sous un régime national temporaire en exonération de TVA et qui sont restés sous ce régime au 31 décembre 1992.

3.14.14.7. A remarquer qu'il n'est pas précisé si certaines des dispositions citées en référence pour asseoir les mesures de transition du nouvel article 28quindecies, paragraphe 1, dispositions telles l'article 14, paragraphe 1 sous b) ou sous c), ou l'article 16, paragraphe 1, sous A, découlent sous leur forme initiale de la sixième directive ou sous le libellé modifié de la directive 91/680/CEE qui a supprimé l'article 14, paragraphe 1, point b) et qui a remplacé par un autre texte l'article 16, paragraphe 1, point A.

Au paragraphe 2 du nouvel article, l'article 7, paragraphe 1 découle sans doute de la directive 91/680/CEE. Au point a), l'article 14, paragraphe 1, litt. e), tel qu'il figurait à la sixième directive TVA, a été remplacé par un autre texte par la directive 91/680/CEE. Au point b), la question de l'article 16, paragraphe 1, sous A a déjà été posée à l'alinéa précédent. Au paragraphe 3, l'article 7, paragraphe 2, doit ressortir de la directive 91/680/CEE, alors qu'au paragraphe 4, le texte original de l'article 10, paragraphe 3 y mentionné résulte de la sixième directive TVA 77/388/CEE, texte qui a cependant été remplacé par la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991.

3.14.14.8. Il faut regretter que la rédaction pour le moins imprécise des différents paragraphes du nouvel article 28quindecies quant à ses références législatives témoigne du peu d'égards vis-à-vis du lecteur et de l'utilisateur d'un texte particulièrement important, puisqu'il doit régir la transition entre le régime en vigueur au 31 décembre 1992 et celui applicable à dater du 1er janvier 1993. Si le texte peut être accessible aux milieux très initiés et experts en la matière, il faut plaindre les opérateurs, notamment dans les petites et moyennes entreprises, qui sont appelés à trouver le fil d'Ariane dans le dédale des dispositions entremêlées qu'il faut savoir soigneusement éplucher pour dénicher la base législative exacte, c'est-à-dire soit la sixième directive TVA 77/388/CEE ou la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991.

4. Conclusion

4.1. L'article 2 prévoit que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive le 1er janvier 1993.

4.2. A ce sujet, il est renvoyé au paragraphe 1.4. et aux observations contenues aux paragraphes 3.2 et 3.3 du présent avis. La communication trop tardive de la proposition de directive à l'examen qui a pris plus de 10 mois à mûrir, la complexité des dispositions devant apporter des simplifications et clarifications pour l'application du nouveau régime de TVA, l'extrême brièveté du délai disponible pour la mise en œuvre de la directive tant sur le plan communautaire qu'au niveau des États membres, le déficit d'informations et d'instructions dont souffrent les opérateurs économiques concernés par lesdites dispositions, font craindre les pires difficultés, sinon le désordre législatif complet au moment de la transition entre le régime actuel expirant le 31 décembre 1992 et le nouveau régime, transitoire pendant une certaine période, qui entrera en vigueur au 1er janvier 1993.

4.3. La question se pose donc de savoir si la Commission ne devrait pas sans tarder chercher à trouver une solution pour éviter une situation qui risque de devenir chaotique. En tout cas, la mise en vigueur au 1er janvier 1993 de la totalité des mesures prévues par la proposition sous avis paraît a priori impossible. Peut-être sera-t-il permis de n'envisager pendant quelques semaines en 1993 que l'application des dispositions strictement nécessaires et indispensables. Il revient à la Commission dont les travaux ont trop tardé à avancer après l'adoption de la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991 et qui ne peut se décharger de sa responsabilité sur les États membres, de soumettre d'urgence une proposition intérimaire praticable.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur:

— **la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la classification statistique des produits associée aux activités dans la Communauté économique européenne,**

— **la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté européenne** [1], **et**

— **la proposition de décision du Conseil relative au programme-cadre pour des actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique 1993-1997** [2]

(93/C 19/20)

Les 13 août, 29 septembre et 1er octobre 1992, le Conseil a décidé, conformément aux articles 100A et 198 du Traité CEE de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis respectivement sur les propositions susmentionnées.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 17 novembre 1992 (Rapporteur: M. Giacomelli).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à la classification statistique des produits associée aux activités dans la Communauté économique européenne

1. **Introduction**

1.1. Les opérateurs du Marché unique européen ont besoin d'informations statistiques fiables, comparables et à jour.

1.2. L'harmonisation prévue des nomenclatures de produits par activité (CPA) est une pièce importante dans l'édification d'un système statistique européen.

1.3. La CPA jouera un rôle considérable dans la comparaison des données statistiques disponibles sur la production ou le commerce extérieur au niveau communautaire ou mondial. Elle devrait servir à l'avenir de base pour de nouvelles nomenclatures tant au niveau communautaire que mondial.

1.4. Dès lors, le Comité économique et social accueille avec satisfaction la proposition de règlement.

2. **Observations critiques**

2.1. Le Comité constate qu'il n'est pas prévu de codification uniforme des produits qui peuvent continuer d'être codifiés selon des critères nationaux différents. Il y a probablement des raisons pour cette latitude laissée aux États membres, mais, aux yeux du Comité, une codification uniforme aurait favorisé davantage l'harmonisation des classifications statistiques dans la Communauté.

2.2. À la limite, les douze États membres de la Communauté utiliseront certes les mêmes dénominations de produits, mais douze codes alphanumériques entièrement différents, ce qui rendra plus difficile le maniement de la CPA. Chaque utilisateur devrait ainsi avoir recours à onze interfaces pour pouvoir se servir de la CPA.

2.3. Il serait par conséquent souhaitable que le règlement CE prévoie une même codification pour tous les pays.

2.4. Pour assister la Commission, le projet de règlement retient uniquement la mise en place d'un Comité à fonction consultative (comité consultatif). Or, tel qu'il l'a déjà demandé dans de précédents avis en la matière statistique, le Comité économique et social estime que, dans ce cas également, la procédure du comité de gestion devrait avoir la préférence. À cet égard, le Comité économique et social souscrit pleinement au souhait exprimé par le groupe de travail CPS NACE (cf. page 4 de la proposition, exposé des motifs). En outre, le principe de la subsidiarité aurait ainsi été davantage pris en compte.

3. **Conclusions**

3.1. Il n'est toutefois pas encore possible, d'émettre un jugement définitif sur la proposition, car le Comité ne dispose pour l'heure que du texte du règlement, et

[1] JO n° C 267 du 16. 10. 1992, p. 3.
[2] JO n° C 277 du 26. 10. 1992, p. 54.

non, malheureusement, des annexes importantes présentant la classification des produits (conformément à l'article 2, paragraphe 2).

3.2. De l'avis du Comité économique et social, le règlement ne pourra être adopté, ou tout au moins entrer en vigueur avant que ces annexes n'aient été soumises, elles aussi, à l'examen détaillé des secteurs intéressés.

3.3. Cela ne devrait plus être possible d'ici à la fin de l'année 1992. Il n'est dès lors pas acceptable que le règlement entre en vigueur le 1er janvier 1993. Le report de cette date au 1er janvier 1994 laisserait suffisamment de temps pour une révision des annexes, si celle-ci s'avérait nécessaire.

Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté européenne [1]

1. Introduction

1.1. L'adoption d'un règlement sur les unités statistiques doit servir de base à une uniformisation progressive des définitions utilisées dans les statistiques officielles des États membres.

1.2. Le Comité économique et social souscrit à l'objectif de la proposition de règlement à l'examen.

1.3. Les définitions proposées sont un complément au règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil (JO n° L 293 du 24. 10. 1990). Elles répondent aux exigences de la nomenclature des activités économiques de la Communauté européenne (NACE rév. 1) prévue par ce règlement et du Système européen des comptes économiques intégrés (SEC).

2. Observations générales

2.1. L'existence de définitions communautaires uniformes des unités économiques est une condition préalable indispensable à une information statistique intégrée, non seulement du point de vue de la fiabilité, de l'actualité, de la souplesse et du niveau de détail requis, mais également parce que c'est là l'unique moyen de garantir la comparabilité entre les statistiques nationales et les statistiques communautaires correspondantes. En outre, l'utilisation de définitions harmonisées avec celles des classifications internationales, notamment avec la classification internationale type par industrie (CITI, rév. 3) et avec le Système de Comptes Nationaux des Nations Unies (SNA), devrait permettre d'aboutir à la comparabilité internationale des statistiques économiques.

2.2. Suivant le principe de subsidiarité la création de normes statistiques communes, permettant de produire des informations harmonisées ne peut être mise en œuvre avec efficacité qu'au niveau communautaire.

Il est dès lors nécessaire, d'entreprendre le rapprochement prévu entre les définitions des unités statistiques au niveau communautaire, par le biais d'un règlement du Conseil notamment parce que l'objectif est ici de réunir en un seul système opérationnel les multiples formes existantes d'unités économiques.

2.3. Ainsi cette proposition de règlement constitue-t-elle une base essentielle pour l'établissement des statistiques économiques harmonisées au niveau communautaire et permet-elle la comparaison des résultats statistiques nationaux des États membres.

3. Observations particulières

3.1. Les statistiques officielles de divers États membres prévoient généralement trois unités statistiques: l'entreprise, l'établissement et l'unité de production.

3.2. Ces définitions se retrouvent en annexe de la proposition de règlement sous les unités statistiques « entreprise », « unité locale » et « unité d'activité économique ». La définition de l'unité statistique « entreprise » est plus proche de la réalité que la définition souvent utilisée au niveau national.

3.3. La nécessité d'une harmonisation de ces trois unités statistiques est incontestée. La nécessité de l'harmonisation des unités statistiques « unité institutionnelle » et « unité de production homogène » pour le système de comptabilité nationale est également reconnue.

3.4. C'est essentiellement en ayant à l'esprit une limitation des statistiques européennes au strict nécessaire que l'on doit s'interroger de manière critique sur l'utilité des autres unités statistiques intitulées « groupe d'entreprises », « unité d'activité économique au niveau local » et « unité de production homogène au niveau local ».

3.5. On doit s'interroger d'autant plus qu'étant donné le nombre supérieur d'unités statistiques, la charge due aux enquêtes risque d'augmenter pour les entreprises. La signification de l'« unité d'activité économique au niveau local » et de l'« unité de production homogène au niveau local » ne ressortant pas de l'annexe à la proposition de règlement, et la pertinence économique d'une unité statistique intitulée « groupe d'entreprises » devant être mise en doute, tout semble indiquer qu'il faille renoncer à ces trois unités statistiques.

3.6. L'article 7 de la proposition de règlement prévoit la consultation d'un comité consultatif chargé de la réglementation des modalités d'application et de leur adaptation. Mais les possibilités d'intervention d'un comité consultatif ne sont pas suffisantes pour permet-

[1] JO n° C 267 du 16. 10. 1992, p. 3.

tre aux différents intérêts nationaux de se faire entendre. Il serait dès lors souhaitable, que le comité prévu revête, comme dans certains cas similaires, la forme d'un comité de gestion, variante b.

3.7. Cela paraît d'autant plus opportun qu'aux termes de l'article 6, les modalités d'application de ce règlement — y compris les mesures d'adaptation à l'évolution économique et technique concernant notamment les unités statistiques du système productif — les critères utilisés et les définitions spécifiées en annexe sont arrêtés par la Commission, après consultation du comité et selon la procédure de l'article 7.

3.8. Il est également permis de déplorer que l'on ne sache rien des modalités d'application, qui accompagnent habituellement un texte de loi (dans le cas de cette proposition, il s'agit d'un règlement immédiatement applicable dans le droit national des États membres).

4. Conclusion

La proposition de règlement prévoit que les nouvelles définitions des unités statistiques seront applicables dès le 1er janvier 1993. La période restant disponible pour la transposition du règlement dans les États membres apparaît comme trop brève, notamment parce que les définitions proposées vont nettement au-delà des unités qui étaient répertoriées jusqu'à présent. Il serait dès lors souhaitable de reporter l'entrée en vigueur du règlement à la date du 1er janvier 1994, ainsi que, par voie de conséquence, la période transitoire mentionnée dans l'article 4.

Proposition de décision du Conseil relative au programme-cadre pour des actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique 1993-1997 (1)

1. Introduction

1.1. La Commission a soumis pour décision au Conseil le programme-cadre pour des actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique 1993-1997. L'importance des statistiques dans la Communauté se trouve considérablement accrue par cette démarche.

1.2. L'objectif fondamental de ce programme-cadre, à savoir la mise en œuvre d'un ensemble de normes, méthodes et structures organisationnelles permettant de produire des statistiques comparables, fiables et pertinentes dans l'ensemble de la Communauté, est approuvé par le Comité économique et social.

1.3. La promesse faite dans le chapitre sur les statistiques des entreprises (paragraphe 9.2. point 4 de la fiche financière) de réduire la charge pesant sur les entreprises est accueillie avec satisfaction et son observation sera suivie avec une attention critique lors de la mise en œuvre des différents modules statistiques.

2. Observations générales

Le programme statistique de la Commission s'appuie expressément sur le Traité de Maastricht. Ce programme a pour objet de mettre à la disposition des responsables de la Commission et des gouvernements les informations nécessaires à l'élaboration, à l'accompagnement, au suivi et à l'évaluation de la politique communautaire, conformément aux dispositions du Traité sur l'Union européenne.

3. Observations critiques

3.1. Le programme statistique de la Communauté est néanmoins très ambitieux. Il y a lieu de craindre, au vu des 35 programmes sectoriels assortis de plus de 200 modules spécifiques, couvrant pratiquement tous les domaines de collecte de données statistiques dans la Communauté, que le programme statistique à l'examen vise à satisfaire les besoins en termes de données auxquels les statisticiens de la Commission s'attendent après la ratification du Traité de Maastricht.

3.2. Un inventaire des besoins en la matière ne constitue néanmoins pas un programme statistique. Un défaut essentiel du programme à l'examen réside donc dans un certain déséquilibre entre les priorités politiques et méthodologiques. L'instauration d'un système statistique uniforme en Europe ne peut se faire en cinq ans. Les contraintes financières, les charges imposées aux fournisseurs des données, les garanties quant aux qualités des statistiques nécessitent une certaine circonspection. La démarche à suivre pourrait être la suivante:

3.2.1. Les performances des systèmes statistiques nationaux à l'intérieur de la Communauté restent très variables. La priorité absolue devrait être accordée, dès le début de la mise en place d'un système statistique européen, au rapprochement au plus haut niveau possible des performances des systèmes statistiques nationaux.

3.2.2. Dans un premier temps, il faudrait procéder à l'uniformisation des bases statistiques, des normes et des nomenclatures.

3.2.3. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'on devrait s'attaquer à la collecte de statistiques supplémentaires, certainement nécessaires et utiles dans certains domaines.

3.3. À en juger par la conception du programme statistique et les propositions de règlement présentées jusque là à ce sujet, on serait tenté de croire que la Commission veut mettre en place un système statistique hautement complexe et différencié, s'étendant à tous

(1) JO n° C 277 du 26. 10. 1992, p. 54.

les domaines couverts par les statistiques officielles, et cela d'ici à la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire.

3.4. La lecture du programme amène à conclure que les statistiques doivent servir en premier lieu d'instrument de réalisation de l'Union européenne. Le besoin d'information du public et l'importance des informations statistiques pour les acteurs économiques viennent loin derrière ce besoin d'information lié à des motifs politiques. Il est à craindre que cette priorité influence considérablement l'élaboration concrète des modules statistiques prévus par le programme, dont le nombre est supérieur à 200. Cela deviendrait particulièrement inquiétant si l'harmonisation des normes, des méthodes et des structures dans les statistiques européennes était axée uniquement sur les besoins politiques alors que les chefs d'entreprises ont le souci de fournir des données utilisables par eux et dont ils entrevoient un rapport raisonnable entre le coût et le bénéfice qu'ils peuvent en tirer.

3.5. La nette corrélation existant entre le programme statistique et le Traité de Maastricht amène à s'interroger sur le type de politique économique qui est recherché. Il est clair qu'une politique économique orientée vers l'économie de marché nécessite des informations principalement d'ordre macro-économique.

3.6. C'est essentiellement aux entreprises qu'il appartient d'assurer la compétitivité de l'économie européenne. La contribution de la Commission à la politique économique doit se limiter à établir des conditions-cadres conformes aux objectifs à poursuivre. Les statistiques doivent fournir aux entreprises l'aide logistique nécessaire au développement de leur politique, notamment à l'aube du grand marché unique.

4. *Conclusions*

4.1. Les statistiques européennes ne doivent pas être déviées de leur rôle pour devenir un instrument de la politique de contrôle sectoriel. Leur rôle proprement dit doit être d'améliorer les informations et la transparence concernant les conditions économiques et sociales. Les statistiques sont en premier lieu un instrument de diagnostic et facilitent de ce fait les décisions des acteurs économiques, dans l'esprit d'une politique économique orientée vers le marché.

4.2. La mise en place d'un système statistique cohérent, souple et efficace, fondé dans tous les pays de la Communauté sur les mêmes principes de base, devrait par conséquent être limitée aux éléments utiles à cet objectif. Parallèlement, les informations disponibles pourraient également être utilisées dans la mesure du possible à l'extérieur des entreprises. Tant le volume des statistiques jugées nécessaires que les méthodes utilisées pour leur production ne devraient pas dépendre seulement de décisions politiques, mais être arrêtées d'un commun accord entre les fournisseurs et les utilisateurs des données. En fin de compte, non seulement cela serait plus efficace, mais cela améliorerait également l'acceptation de ces mesures par les intéressés.

4.3. Les déclarations du Sommet de Birmingham, qui promettent une plus grande transparence et une consultation générale de tous les milieux concernés par la politique économique commune, donnent lieu d'espérer une amélioration en ce sens.

Remarques complémentaires

Pour compléter son examen du Programme statistique de la Communauté, le Comité a jugé bon d'ajouter quelques commentaires sur la coordination communautaire du développement des répertoires d'entreprises utilisés à des fins statistiques.

1. La Commission fait observer que tous les États membres disposent de répertoires d'entreprises, qui présentent toutefois des différences sensibles, qu'il s'agisse de la couverture, de l'étendue ou de la qualité des informations qu'ils contiennent.

2. Les répertoires d'entreprises représentent, pour les instituts statistiques, un instrument utile, facilitant la préparation et la réalisation d'enquêtes statistiques. Ils peuvent contribuer à alléger la charge des entreprises soumises à l'obligation statistique ou à la répartir de manière uniforme. La nécessité d'un répertoire d'entreprises établi selon des critères identiques dans les douze États membres de la Communauté apparaît ainsi clairement.

3. Dès lors, le Comité économique et social souscrit au principe du développement de répertoires harmonisés pour la production de statistiques comparables dans la Communauté.

4. Toutefois, la proposition de règlement du Conseil relatif à la coordination communautaire de la mise en place de répertoires d'entreprises utilisés à des fins statistiques présentée par la Commission dépasse de loin le strict nécessaire requis.

5. Un répertoire d'entreprises ne devrait contenir que les informations nécessaires àl'identification et à la classification d'unités statistiques, à savoir un numéro d'identification, le nom et l'adresse des unités légales, des entreprises et des unités locales, le code NACE et la classe d'importance de l'entreprise. À cette fin, il devrait être suffisant d'indiquer le nombre des personnes occupées. Toutes les informations supplémentaires, notamment sur le montant du chiffre d'affaires et les actifs nets, sont inutiles pour l'établissement d'un répertoire d'entreprises et doivent être motivées dans chaque cas d'espèce. Elles pourraient sembler indiquer que derrière le registre d'entreprises harmonisé se dissimulent d'autres objectifs. C'est également ce que suggèrent les liens prévus avec d'autres registres. Globalement, on ne peut se défendre de l'impression — et c'est

également ce qui ressort des explications données sur l'impact de la proposition sur les entreprises — que la Commission souhaite, par le biais de ce projet et les charges qu'il entraîne, recueillir des informations statistiques supplémentaires sur les petites et moyennes entreprises, au lieu d'utiliser les statistiques et les données d'ores et déjà disponibles.

6. L'argument selon lequel l'établissement de liens entre les divers répertoires et fichiers permet de réduire la charge administrative des entreprises peut certes être justifié, mais cette charge sera d'autant plus importante pour les instances qui gèrent ces répertoires (par exemple les chambres d'industrie et de commerce), étant donné les exigences excessives d'informations dans ce domaine.

7. En outre, il faut objecter que, dans ce cas comme dans tous les cas de connexion institutionnalisée entre plusieurs fichiers, les entreprises déclarantes ne savent plus, parmi les données qu'elles ont fournies, combien et lesquelles, seront utilisées par des tiers. Afin d'éviter notamment les abus, les répertoires d'entreprises ne devraient contenir que les éléments utiles et indispensables.

8. La proposition de règlement ne fournit aucun renseignement sur l'échéance de mise en place des répertoires d'entreprises harmonisés dans les États membres.

Il convient ici également de faire observer que le délai, qui reste à définir, ne devrait pas être trop court. Étant donné que plusieurs pays ne disposent pas encore de répertoires complets, il est recommandé de fixer une période transitoire généreuse.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur:

— les conclusions et recommandations du Comité des experts indépendants présidé par M. Ruding sur la fiscalité des entreprises et

— la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen consécutive aux conclusions du Comité de réflexion présidé par M. Ruding et portant sur les orientations en matière de fiscalité des entreprises dans le cadre de l'approfondissement du Marché intérieur

(93/C 19/21)

Le 29 avril 1992, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 20, paragraphe 4 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les Conclusions et recommandations du Comité des experts indépendants sur la fiscalité des entreprises (Comité Ruding).

Le 15 juillet 1992, la Commission a décidé de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen consécutive aux conclusions du Comité de réflexion présidé par M. Ruding et portant sur les orientations en matière de fiscalité des entreprises dans le cadre de l'approfondissement du Marché intérieur.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 17 novembre 1992 (Rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté par 78 voix pour, 54 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

I. L'APPRÉCIATION DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE RÉFLEXION

LA DÉMARCHE D'ENSEMBLE SUIVIE PAR LE COMITÉ DE RÉFLEXION

L'objectif visant à éliminer la double imposition des flux de revenus transfrontaliers s'inscrit dans le prolongement des travaux déjà engagés par la Commission (cfr. la directive mères-filiales, et les projets de directive relatifs à la remontée des pertes extra-territoriales, ainsi qu'aux paiements intragroupes d'intérêts et de redevances).

Il relève, ainsi, d'une démarche classique déjà approuvée par le Comité économique et social.

L'objectif visant à harmoniser les systèmes d'impôts sur les sociétés, les taux et les règles d'assiette de ces impôts est plus ambitieux: il aboutit, en effet, à harmoniser, à terme, la structure d'ensemble des systèmes fiscaux des États membres, caractérisée par le poids respectif des divers types d'impôts: TVA, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu.

Il repose sur la conclusion, reprise à son compte par le Comité de réflexion suivant laquelle les différences fiscales entre États membres ont un impact sur les décisions d'implantation à l'étranger des entreprises multinationales et provoquent, par conséquent, des distorsions de concurrence.

Le Comité économique et social émet des réserves sur le deuxième objectif. Il lui apparaît, en effet, que l'impôt sur les sociétés doit continuer de relever de l'autonomie de décision des États membres; il rappelle, à cet égard, que la précédente tentative de la Commission visant à harmoniser l'impôt sur les sociétés n'a pu recueillir l'accord des États membres, ce qui a conduit la Commission à mettre en avant le principe de subsidiarité.

LES PROPOSITIONS DETAILLÉES DU COMITÉ DE RÉFLEXION

1. L'élimination de la double imposition des flux de revenus transfrontaliers

1.1. *L'élimination de la double imposition des dividendes distribués par une société d'un État membre à un résident d'un autre État membre*

L'élargissement de la directive mères-filiales

Les recommandations du Comité de réflexion rejoignent les préoccupations déjà exprimées par le Comité économique et social.

Il est important d'observer, d'une manière générale, que, si l'exigence d'un lien de filiation se justifie lorsqu'il s'agit d'éliminer la double imposition économique du bénéfice d'un groupe, son maintien est dénué de fondement lorsqu'il s'agit d'exonérer de retenue à la source les flux financiers de dividendes: à terme ces flux doivent être exonérés de retenue à la source lorsqu'ils interviennent entre entreprises situées dans des États membres différents, aucune distinction ne devant être faite entre les paiements de dividendes et les paiements d'intérêts et de redevances.

L'institution, pour lutter contre l'évasion fiscale, d'une retenue à la source de 30 % sur les dividendes, autres que ceux visés par la directive mères-filiales, versés à des actionnaires non identifiés comme résidant sur le territoire de la CEE.

Pour louable qu'elle soit quant à ses motifs, l'institution d'une retenue à la source de 30 % sur les dividendes, autres que ceux visés par la directive mères-filiales, versés à des actionnaires non identifiés comme résidant sur le territoire de la CEE, présenterait les graves inconvénients ci-après.

Elle pourrait dissuader les investisseurs des pays tiers de s'engager dans la Communauté, et inciter les résidents communautaires à investir hors de la Communauté: c'est précisément ce double risque qui a conduit les États à rejeter la proposition de directive visant à instituer une retenue à la source communautaire sur les intérêts.

Il serait contraire à la neutralité fiscale d'avantager le financement par emprunt par rapport au financement par fonds propres qui conditionne la reprise durable de l'investissement au sein des économies nationales.

1.2. *L'élimination des retenues à la source perçues par les pays d'origine sur les paiements d'intérêts et de redevances entre entreprises établies dans des États membres différents*

Cette proposition du Comité de réflexion rejoint les préoccupations déjà exprimées par le Comité économique et social.

1.3. *L'élimination des doubles impositions résultant de litiges liés aux prix de transfert*

Le Comité économique et social approuve les orientations suggérées par le Comité de réflexion. Il lui paraît opportun, par ailleurs, de traiter des problèmes posés par la sous-capitalisation et l'allocation des frais de sièges centraux sous la rubrique des prix de transfert et non sous celle relative à l'impôt sur les sociétés. Il estime souhaitable, à cet égard, d'étendre la réflexion à l'ensemble des problèmes posés par la prise en charge des prestations fournies par les services centraux des groupes (dépenses de recherche incluses).

Il appelle, par ailleurs, l'attention sur l'importance de la mise en œuvre de méthodes harmonisées de calcul des taux d'intérêt applicables au financement transfrontalier à l'intérieur des groupes.

Plus généralement, il considère qu'il serait justifié de préciser, par voie de directive, les principes de calcul des prix de transfert ainsi que les règles d'affectation des dépenses centrales des groupes, sans se limiter à l'examen des coûts à charge de l'actionnaire.

1.4. *La compensation, par les sociétés-mères, des pertes subies par des succursales ou des filiales établies dans d'autres États membres*

Les propositions du Comité de réflexion rejoignent les préoccupations déjà exprimées par le Comité économique et social.

Le Comité économique et social rappelle que la référence aux pertes comptables pourrait constituer une solution alternative à la remontée des pertes fiscales déterminées, suivant les règles d'assiette applicables dans les États d'implantation des établissements stables et des filiales. Trouvant par elle-même sa cohérence, cette approche comptable serait de nature à faciliter l'adoption du second volet préconisé par le Comité de réflexion, à savoir la compensation intégrale des pertes au sein des groupes d'entreprises.

1.5. *Les conventions fiscales*

Le Comité économique et social est favorable aux propositions du Comité de réflexion.

2. L'impôt sur les sociétés

2.1. *La suppression des discriminations résultant des systèmes d'impôt sur les sociétés et leur harmonisation*

Outre sa réserve de principe sur l'harmonisation des systèmes d'impôt sur les sociétés, le Comité économique et social observe que les propositions du Comité de réflexion auraient pour conséquence de faire supporter unilatéralement, par l'État de résidence des actionnaires bénéficiaires de dividendes extra-territoriaux, le coût du remboursement ou de l'imputation de l'impôt sur les sociétés acquitté dans l'État de la source: il estime une telle proposition irréaliste et inopportune.

2.2. *Le rapprochement des taux nominaux et des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés — Taux nominaux d'impôt sur les sociétés*

Le Comité économique et social observe que la concurrence entre États membres s'exerce non seulement à travers le taux d'imposition, mais également via les assiettes fiscales: il lui apparaît irréaliste, dans ces conditions, de fixer un taux minimal et un taux maximal d'imposition si les règles concernant la base de l'impôt sur les sociétés ne sont pas totalement harmonisées. Aussi conviendrait-il, en vue du rapprochement progressif à long terme de l'impôt sur les sociétés, de commencer par une convergence des principes de détermination de la base d'imposition, cela notamment afin d'améliorer la transparence nécessaire vis-à-vis des entreprises en concurrence.

La proposition visant à inclure les impôts locaux dans les systèmes d'imposition des revenus des sociétés lui paraît, en outre, irréalisable car elle remettrait en cause la structure politique d'un certain nombre d'États membres.

2.3. *Incitations fiscales*

Le Comité économique et social appelle l'attention sur l'importance qui s'attache à ce que la mise en œuvre d'incitations fiscales, assimilables à des subventions, s'effectue dans la transparence.

2.4. *Définition des bénéfices imposables*

Le Comité économique et social considère que la référence au résultat comptable devrait être utilisée pour éviter de majorer l'assiette fiscale par rapport au résultat comptable, une telle majoration s'apparentant le plus souvent, en effet, à une augmentation déguisée des taux de l'impôt sur les sociétés, contraire au principe de transparence.

2.5. *Amortissement*

Même si une harmonisation totale des méthodes d'amortissement n'est pas possible actuellement, des premières mesures devraient néanmoins être prises en vue de rapprocher ces méthodes. Le Comité économique et social est pour l'instant opposé à l'harmonisation des taux d'amortissement

En revanche, il paraît fondé de calculer l'amortissement en intégrant les conséquences de l'obsolescence des investissements.

2.6. *Actifs incorporels; crédit-bail; évaluation des stocks; provisions; dépenses et charges professionnelles; retraites complémentaires*

L'harmonisation des règles de déductibilité des charges correspondant à ces diverses rubriques se heurte au principe de subsidiarité rappelé « in limine » par le Comité économique et social.

Il ne lui semble pas qu'une telle harmonisation puisse être décidée à l'échelon communautaire.

2.7. *Déductibilité des contributions versées par ou pour les travailleurs expatriés ou à des caisses de retraite étrangères*

Le Comité économique et social approuve la recommandation du Comité de réflexion qui relève, en effet, de la liberté de circulation des travailleurs, et pose, par ailleurs, un problème de double imposition.

2.8. *Frais de sièges centraux; sous-capitalisation; report des pertes*

Ces questions relèvent du problème spécifique de l'élimination des doubles impositions résultant des flux de revenus transfrontaliers.

Les observations qu'elles appellent ont été reprises sous cette rubrique.

2.9. *Plus-values d'actifs*

Les propositions du Comité de réflexion se heurtent au principe de subsidiarité rappelé « in limine » par le Comité économique et social.

Indépendamment de cette objection de principe, le Comité estime fondé le raisonnement suivant lequel ne saurait être soumise à taxation que la seule plus-value correspondant à l'enrichissement réel de l'entreprise, calculé en indexant le coût d'acquisition sur le taux d'inflation.

Par ailleurs, il apparaît que l'exonération sous la condition de réinvestissement en immobilisations n'est pas la seule formule envisageable: en effet, le réinvestissement peut résulter d'un accroissement du fonds de roulement.

Il est tout aussi justifié, en conséquence, d'appliquer un taux réduit de taxation aux plus-values de cession d'actifs immobilisés, à la seule condition qu'elles ne soient pas distribuées: en suivant un raisonnement fondé sur l'actualisation, cette technique peut procurer le même effet d'allégement que celui résultant du paiement différé de l'impôt sur les plus-values dans le système de l'exonération sous condition de réinvestissement; d'autre part, elle n'introduit pas de distorsion entre le résultat imposable et le résultat fiscal: elle est donc d'une application plus simple.

2.10. *Harmonisation des dates d'exigibilité des impôts d'application commune*

Cette proposition paraît difficilement conciliable avec la souveraineté budgétaire des États membres, il est important de souligner, à cet égard, que l'année budgétaire peut influer sur la date d'exigibilité des impôts et qu'elle ne coïncide pas toujours avec l'année civile.

II. L'APPRÉCIATION DE LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION

La Commission approuve les recommandations du Comité de réflexion concernant l'élimination de la double imposition des flux de revenus transfrontaliers, en observant que ces recommandations s'inscrivent dans le droit fil des actions qu'elle a elle-même proposées ou qui ont déjà été arrêtées par le Conseil.

Elle formule un jugement plus nuancé sur le rapprochement des législations nationales en matière d'impôt sur les sociétés: elle justifie sa réserve par la complexité de ces législations, le fondement économique moins établi des mesures proposées par le Comité de réflexion et

leurs conséquences sur les recettes fiscales et le pouvoir de décision des États membres.

Le Comité partage cette orientation générale de la Commission, en considérant que le principe de subsidiarité continue de s'opposer à l'adoption des propositions visant à rapprocher les législations nationales en matière d'impôt sur les sociétés.

L'examen détaillé de la communication de la Commission appelle de sa part les observations ci-après:

1. **Élimination de la double imposition des flux des revenus transfrontaliers**

1.1. *L'élargissement des directives mères-filiales et fusions, la mise à l'étude, en concertation avec les États membres, de nouvelles procédures en vue de simplifier et d'accélérer les mécanismes d'application des dispositions conventionnelles en matière de retenue à la source*

Le Comité économique et social approuve les recommandations de la Commission et rappelle qu'il s'était déjà prononcé en faveur d'une réduction à 10% du pourcentage de participation de 25% exigé pour que le régime mères-filiales puisse s'appliquer.

D'une manière plus générale, il considère que, si l'exigence d'un lien de filiation se justifie lorsqu'il s'agit d'éliminer la double imposition économique du bénéfice d'un groupe, son maintien est dénué de fondement lorsqu'il s'agit d'exonérer de retenues à la source les flux financiers de dividendes, intérêts et redevances: à terme, l'exonération de retenues à la source doit être étendue à l'ensemble de ces flux lorsqu'ils interviennent entre entreprises situées dans des États membres différents.

Il souligne, par ailleurs, l'importance de la mise en œuvre de nouvelles procédures destinées à simplifier et accélérer les mécanismes d'application des dispositions conventionnelles en matière de retenue à la source.

1.2. *La réglementation générale des prix de transfert*

Le Comité économique et social approuve la démarche suivie par la Commission, qui consiste à traiter des problèmes posés par la sous-capitalisation et l'allocation des frais de siège sous la rubrique des prix de transfert, et non pas du rapprochement des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Il considère, par ailleurs, que la réflexion de la Commission doit être étendue, en liaison avec les États membres, à l'ensemble des problèmes posés par la prise en charge des prestations fournies par les services centraux des groupes (dépenses de recherches incluses).

Il appelle, également, l'attention sur l'importance de la mise en œuvre de méthodes harmonisées de calcul des taux d'intérêt applicables au financement transfrontalier à l'intérieur des groupes.

S'il est favorable à une procédure de concertation entre États membres, préalable à toute correction des prix de transfert et visant à renforcer la convention d'arbitrage, il souhaite, en outre, qu'une directive précise les principes de calcul des prix de transfert, ainsi que les règles d'affectation de l'ensemble des dépenses centrales des groupes.

1.3. *Conventions bilatérales préventives des doubles impositions*

Le Comité économique et social approuve les orientations de la Commission.

1.4. *Fiscalité de groupe*

Le Comité économique et social rappelle l'avis qu'il a exprimé sur la proposition de directive concernant la prise en compte des pertes des établissements stables et des filiales situés dans d'autres États membres: la référence aux pertes comptables pourrait constituer une solution alternative à la remontée des pertes fiscales déterminées suivant les règles applicables dans les États d'implantation des établissements stables et des filiales.

Trouvant en elle-même sa cohérence, cette approche comptable serait de nature à faciliter l'adoption du second volet préconisé par le Comité de réflexion, à savoir la compensation intégrale des pertes au sein des groupes d'entreprises.

1.5. *Neutralité de traitement des dividendes de source étrangère ou par rapport à ceux de source domestique*

Le Comité économique et social souligne que le Comité de réflexion a inclus sous la rubrique impôt sur les sociétés, sa recommandation visant à mettre fin à la discrimination existant en matière d'imposition des dividendes provenant de profits réalisés dans un autre État membre.

Il observe que cette recommandation, renforcée par l'abandon de la condition de réciprocité suggérée par la Commission, aurait pour conséquence de faire supporter unilatéralement par l'État de résidence des actionnaires bénéficiaires de dividendes extra-territoriaux, le coût du remboursement ou de l'imputation de l'impôt sur les sociétés acquitté dans l'État de la source: il estime peu probable que cette proposition puisse recueillir l'accord unanime des États membres.

2. **Mesures relatives aux taux, à la base d'imposition et aux systemes d'impôt sur les sociétés**

2.1. *Les taux de l'impôt sur les sociétés*

Le Comité économique et social partage le point de vue de la Commission sur l'inopportunité de fixer un taux maximum d'impôt sur les sociétés et sur le caractère politiquement irréaliste, des propositions de réforme des impôts locaux.

Il est par ailleurs réservé sur l'opportunité d'engager des discussions avec les États membres en ce qui concerne le principe et le niveau d'un taux minimum d'impôt sur les sociétés.

En effet, comme le souligne la Commission, la concurrence entre États membres s'exerce non seulement à travers les taux d'imposition, mais également via les assiettes fiscales: il apparaît difficilement réalisable, dans ces conditions, de dissocier les discussions sur la fixation d'un taux minimum, de celles relatives à l'harmonisation des règles d'assiette.

2.2. *La base d'imposition des bénéfices des entreprises*

Le Comité économique et social rappelle que la précédente tentative de la Commission visant à harmoniser l'impôt sur les sociétés n'a pu recueillir l'accord des États membres, ce qui a conduit la Commission à mettre en avant les principes de subsidiarité.

Il exprime en conséquence, des réserves sur la tenue d'un débat approfondi relatif à l'opportunité et aux possibilités d'une harmonisation de l'assiette, l'utilité d'un tel débat lui paraissant contestable.

L'action ponctuelle concernant la définition des bénéfices imposables par référence à une assiette minimale qui serait le bénéfice comptable lui paraît se heurter, de la même manière, au principe de subsidiarité.

En revanche, il approuve la réflexion approfondie que la Commission souhaite entreprendre sur la déductibilité des contributions versées par ou pour les travailleurs expatriés à des caisses de retraites étrangères, le problème ainsi soulevé ne pouvant être considéré comme relevant de la seule harmonisation des bases d'imposition.

Il est également favorable à la proposition du Comité de réflexion concernant les petites et moyennes entreprises et visant à permettre aux entreprises non constituées en sociétés de capitaux d'opter pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés: il approuve, sur ce point, la démarche de la Commission. S'agissant enfin, des mesures d'incitations fiscales, il partage la préférence de la Commission, pour les instruments de type crédit d'impôt, plutôt que pour les dispositifs agissant sur la base d'imposition.

2.3. *Lien entre le traitement fiscal des actionnaires et l'impôt sur les sociétés*

Le Comité économique et social est favorable, comme le suggère la Commission, à l'engagement d'un débat, au niveau de la Communauté sur le choix d'un système commun d'impôt sur les sociétés.

En revanche, pour louable qu'elle soit, quant à ses motifs, l'institution d'une retenue à la source de 30 % sur les dividendes, autres que ceux visés par la directive mères-filiales, versés à des actionnaires non identifiés comme résidant sur le territoire de la CEE, lui apparaît présenter les graves inconvénients ci-après:

Elle pourrait dissuader les investisseurs des pays tiers de s'engager dans la Communauté, et inciter les résidents communautaires à investir hors de la Communauté: c'est précisément ce double risque qui a conduit les États à rejeter la proposition de directive visant à instituer une retenue à la source communautaire sur les intérêts.

Comme le laisse entendre la Commission, il serait contraire à la neutralité fiscale d'encourager ainsi le financement par emprunt par rapport au financement par fonds propres, qui conditionne la reprise durable, par l'investissement, des économies nationales.

III. REMARQUES FINALES

1. Le mandat du Comité Ruding était très large, puisqu'il prévoyait « une quantification économique de l'impact de la fiscalité par rapport à d'autres facteurs » susceptible d'entraîner des distorsions importantes affectant le bon fonctionnement du marché intérieur.

Il était également demandé au Comité d'examiner les possibilités de remédier aux éventuelles distorsions « en tenant compte de l'influence que d'autres politiques par exemple l'Union économique et monétaire pouvaient avoir sur l'ampleur des distorsions ».

2. Par manque de temps ou par modestie, le Comité a volontairement réduit ses investigations aux aspects strictement fiscaux de l'imposition des entreprises.

Le Comité économique et social regrette que le Comité se soit ainsi privé des lumières d'une analyse économique approfondie sur la place de l'imposition des entreprises dans la conduite des politiques économiques des États. Le Comité n'a pas cherché à approfondir le rôle et l'incidence économique de l'impôt sur les sociétés, il faut sans doute le regretter.

3. Une question à laquelle il aurait été souhaitable de recevoir une réponse est de savoir s'il est possible d'instaurer le même impôt sur les sociétés dans un État

de la Communauté qui doit favoriser son industrie pour rattraper un retard de développement et dans les États les plus avancés de la CE.

4. Faut-il priver les États du moyen d'intervention, voire d'incitation qu'offre traditionnellement la fiscalité ?

Le Comité n'a pas dissimulé sa répugnance face à l'utilisation du levier fiscal. Il met en doute l'efficacité des aides fiscales pour stimuler l'investissement et semble préférer les mécanismes de subventions directes, quitte à se mettre parfois en contradiction avec lui-même lorsqu'il accorde à la fiscalité un rôle déterminant dans la localisation des investissements.

La position du Comité est néanmoins compréhensible si l'on considère que sa composition donnait une place prépondérante aux fiscalistes qui redoutent — à juste titre — les manipulations occultes des règles d'assiette de l'impositiion.

Les économistes ont généralement une vision moins restrictive, mais on retrouve une unanimité sur le principe fondamental de la nécessaire transparence des aides. Il faut que celles-ci soient publiques et connues de tous.

Mais on ne doit pas perdre de vue que l'Union monétaire va infléchir considérablement la marge de manœuvre des États dans la conduite de leur politique économique. Il n'est peut-être pas bon de réduire encore, voire de faire disparaître, ce qui reste de moyens pour agir sur la conjoncture et l'expansion économique.

5. Le Comité économique et social regrette que le Comité n'ait pas envisagé plus globalement le problème de la charge pesant sur les entreprises, en incluant par exemple le problème des provisions pour les retraites des salariés, dont la finalité est certes sociale, mais dont les modalités affectent l'assiette du bénéfice dans des proportions considérables, puisque le Comité estime que les provisions fiscalement exonérées peuvent aller de 27 % des valeurs de bilan en Allemagne à 6 % en Italie et en Belgique.

6. Le Comité économique et social s'est interrogé sur les raisons du silence du Comité sur des aspects essentiels du sujet que la Commission lui avait demandé d'étudier.

En relation avec ses propositions très précises d'harmonisation des règles d'assiette et des taux de l'impôt sur les sociétés, le Comité n'a pas jugé utile de rechercher quelle serait l'incidence de ses propositions sur les recettes budgétaires des États. L'excuse invoquée d'une absence d'informations statistiques fiables pour traiter ce problème n'est pas convaincante car les recettes fiscales sont sans doute, parmi les données statistiques, les plus fiables à la disposition des chercheurs et des économistes.

Quel serait l'effet sur les autres impositions et notamment sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'un allégement très sensible de l'imposition des entreprises ?

Le Comité n'avait-il pas la possibilité d'établir un modèle économétrique global faisant apparaître les effets de transfert de charges résultant de ses propositions ?

7. Le Comité économique et social estime que la Commission devrait rechercher s'il est possible de combler cette lacune, tant il et vrai que les problèmes d'harmonisation fiscale ne peuvent être traités sans aborder l'incidence budgétaire des mesures que l'on propose et les effets des transferts de charges d'une catégorie d'impôts sur une autre.

8. Le Comité économique et social se montre préoccupé par le manque d'information sur l'effet de l'établissement — en tant qu'objectif à moyen terme — d'un niveau uniforme de taxation des entreprises sur la localisation des investissements. Il est permis de penser que loin d'assurer une neutralité dans le fonctionnement de l'Union économique, une harmonisation aussi poussée aurait pour effet d'accentuer la concentration de l'activité industrielle autour des pôles actuellement existants, c'est-à-dire au préjudice des zones excentrées ou en retard de développement de la CE. Cette conséquence apparaît d'autant plus vraisemblable que le Comité conclut lui-même à partir du résultat des simulations, que les différences fiscales affectent la localisation des investissements.

Le Comité économique et social estime qu'un complément d'analyse devrait porter sur le point de savoir si l'unification des impositions frappant les entreprises ne serait pas susceptible d'introduire une sorte de distorsion à rebours, au préjudice des faibles et au profit des forts.

9. Le Comité n'a pas échappé à certaines contradictions, que la Commission elle-même a été obligée de relever. C'est ainsi qu'après avoir clairement marqué son attachement au principe du subsidiarité et plaidé en faveur d'une harmonisation axée sur « un minimum nécessaire pour éliminer la discrimination et les distorsions importantes », le Comité propose finalement l'adoption d'un système commun d'imposition sur les sociétés impliquant à la fois une unification des règles d'assiette et un resserrement considérable de l'écart des taux.

L'écart entre le respect du principe de subsidiarité et les propositions du Comité atteint un point extrême lors-

que le Comité propose l'intégration des impôts locaux dans la fixation du taux de l'impôt sur les sociétés « de sorte que le taux d'imposition cumulé se situe dans une fourchette de 30 à 40 % prescrite par le Comité ».

10. Ces quelques critiques à l'encontre du rapport Ruding n'empêchent pas le Comité économique et social de marquer son estime pour la qualité d'une étude qui restera un document de référence pour les chercheurs.

11. Comme le montrent les observations sur les recommandations de la Commission au Conseil, le Comité économique et social se réjouit que la Commission ait généralement adopté des positions plus nuancées et plus mesurées que celles contenues dans le rapport Ruding.

12. La fiscalité soulève incontestablement les problèmes les plus difficiles pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. La règle de l'unanimité pour les décisions du Conseil forme un frein au développement d'une réglementation de toute façon nécessaire à terme, mais empêche, dans le même temps, l'apparition d'un trop grand nombre de règles pour lesquelles tous les États membres ne sont pas encore prêts.

Le Comité économique et social souhaite que dans ce domaine soient sauvegardés à la fois les sains principes de la subsidiarité et la nécessaire prudence pour tout ce qui touche à la charge supportée en bout de course intégralement par les citoyens contribuables.

Il croit devoir à cet égard, appeler l'attention sur le fait que l'unification des systèmes d'impôt sur les sociétés, l'harmonisation des taux et des règles d'assiette, ne sauraient être envisagées indépendamment de leurs incidences sur les relations des États membres avec les pays tiers; le contexte bilatéral des renégociations des conventions conclues avec des pays ne serait pas nécessairement adapté à l'existence d'un impôt sur les sociétés harmonisé.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

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

(93/C 19/22)

Le 11 novembre 1992, 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 Modification de la proposition de directive du Conseil relative à l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires.

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a désigné M. Moreland rapporteur général et a adopté l'avis suivant à une large majorité, 5 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. En 1986, la Commission a présenté un document (doc. COM(86) 750 final) concernant l'élimination des distorsions de concurrence de nature fiscale dans les transports de marchandises par route: étude des taxes sur les véhicules, des taxes sur les carburants et des péages routiers. Le Comité économique et social [1] s'est déclaré 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 des modes de transport et entre eux,

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

— un revenu fiscal suffisant pour les États membres,

— la libre circulation des biens et des personnes à l'intérieur de la Communauté,

[1] JO n° C 232 du 2. 7. 1992, p. 87.

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

Dans son avis, 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;

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

— les péages, exception faite 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 formalités administratives.

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

— à long terme, un règlement doit tenir compte des coûts économiques et sociaux de chaque mode de transport;

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

— le Comité soutient le principe de la territorialité tout en étant conscient de ce que la pleine application de ce principe soulève certains problèmes pratiques.

1.3. En 1991, la Commission a modifié sa proposition [2]. Le Comité estimait alors [3] qu'une solution plus simple et graduelle «principalement fondée sur la garantie de la couverture des coûts d'infrastructure connexes» serait une solution raisonnable permettant de respecter le délai de 1992. Il réitérait son soutien au principe de la territorialité en tant que «base acceptable pour la taxation» et constituant un «objectif ultime». Il exprimait son souci de faire en sorte que les petits véhicules utilitaires ne soient pas excessivement pénalisés par rapport aux véhicules plus gros et s'inquiétait de ce que la proposition pouvait inciter à introduire de nouveaux péages autoroutiers.

1.4. La Commission présente maintenant une modification supplémentaire (doc. COM(92) 405 final) à la lumière notamment des discussions qui ont eu lieu dans les instances du Conseil et de l'arrêt de la Cour de justice rendu le 19 mai 1992 dans l'affaire C-195/90 (Commission/Allemagne). Tandis que le principe de la territorialité est maintenu, les taux minimums des taxes sur les véhicules sont désormais fixés à un niveau inférieur (le Portugal et la Grèce n'appliqueront que 50 % de ce niveau). Il est prévu de réexaminer ces taux tous les deux ans. La structure de la taxe sur les véhicules préconisée antérieurement par la Commission est désormais facultative tandis qu'une harmonisation plus poussée doit être envisagée à plus long terme.

1.4.1. La proposition modifiée contient également une nouvelle disposition autorisant chaque État membre à prélever une taxe d'utilisation des autoroutes sur les véhicules utilitaires communautaires de 12 tonnes ou plus.

2. Observations générales

2.1. Le Comité a insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'il importe de trouver un accord sur ce point dans l'optique de l'élimination des distorsions de concurrence dans le marché intérieur. Il s'inquiète de ce que le Conseil ne soit pas encore parvenu à un accord et il semble que le délai du 1er janvier 1993 ne sera pas respecté (la date du 1er janvier 1994 est maintenant proposée).

2.2. Toutefois, le Comité fait observer qu'il considère que la Commission a accepté (sinon reconnu) une approche plus simple et graduelle et estime que cela devrait faciliter la recherche d'un accord au sein du Conseil. Il convient avec la Commission de ce que cela nécessite une solution politique et est d'avis qu'il est urgent que la «Présidence» agisse.

2.3. Les dispositions contenues dans la proposition ne constituent cependant qu'une étape vers l'harmonisation fiscale nécessaire à l'élimination des distorsions de concurrence. Autoriser les divers États membres à prendre des initiatives propres dans le domaine de la taxation des véhicules communautaires n'accélérerait pas l'introduction d'un système communautaire d'imputation des coûts d'infrastructure.

2.4. Le Comité réitère son point de vue, exprimé dans son avis de 1991 sur les péages.

2.5. Dans le contexte de l'affaire C-195/90 et eu égard aux implications possibles en termes de discrimination (notamment en ce qui concerne les péages et les taxes d'utilisation), il conviendrait de procéder à une analyse juridique détaillée afin de s'assurer que les dispositions de l'article 75 sont pleinement respectées, et qu'il n'y a pas conflit avec l'article 76 du Traité CEE selon lequel aucun État membre ne peut imposer de nouvelles mesures fiscales aux transporteurs non résidents jusqu'à la mise en œuvre de la politique commune des transports conformément à l'article 75, paragraphe 1 c) du Traité CEE.

[1] JO n° C 208 du 8. 9. 1988, p. 29.
[2] JO n° C 75 du 20. 3. 1991, p. 1.
[3] JO n° C 159 du 17. 6. 1991, p. 18.

3. **Observations particulières**

3.1. *Nouveau 7e considérant*

3.1.1. Le Comité accueille favorablement l'accord de la Commission avec le point de vue du Comité précédemment exprimé, selon lequel les droits d'accises sur les carburants se prêtent particulièrement bien à l'application du principe de la territorialité.

3.2. *Nouveau 8e considérant*

3.2.1. Le Comité se félicite de ce que les coûts environnementaux soient reconnus.

3.3. *Nouveau 13e considérant*

3.3.1. Le Comité se félicite de cette modification mais tend à penser que l'objectif d'un modèle commun pour les coûts d'infrastructure et les coûts externes est encore éloigné.

3.4. *Ancien 8e considérant*

3.4.1. Le Comité suppose que celui-ci a été supprimé, attendu que le Conseil n'acceptera pas facilement le rôle de négociateur de la Commission. Néanmoins, le Comité ne pense pas qu'il faille ignorer l'impact des taxes sur les véhicules dans les pays tiers.

3.5. *Article 2*

3.5.1. S'agissant des autoroutes, il est à supposer que les trois critères doivent être remplis.

S'agissant des péages, dans l'intérêt de la simplicité des formalités administratives, ceux-ci ne doivent pas nécessairement être basés strictement sur la distance parcourue.

3.5.2. S'agissant du droit d'usage, il aurait été utile que la Commission illustre à l'aide d'exemples ce à quoi elle pense.

3.6. *Article 2.2*

3.6.1. Cet article ne devrait pas être utilisé pour procurer des avantages aux véhicules du secteur public par rapport aux concurrents du secteur privé. Il ne devrait opérer aucune discrimination à l'encontre des services prestés par des entreprises privées pour le compte de collectivités locales.

3.7. *Article 3.2*

3.7.1. Le Comité se félicite de ce que la Commission ait accepté qu'il soit modifié.

3.8. *Article 4*

3.8.1. Le champ d'application de cet article inquiète le Comité. En effet, il reste vague quant à la position du télé-péage et des taxes au titre de la «pollution» dans la directive à l'examen (voir avis précédent).

3.8.2. Le Comité se félicite de ce que la Commission accepte sa proposition de séparer les péages, etc. des taxes de stationnement.

3.9. *Article 5.1 (b)*

3.9.1. Comme il l'a dit dans ses avis antérieurs, le Comité estime que ce point est trop vague.

3.10. *Nouvel article 5.1 (d)*

3.10.1. Ce point semble trop contraignant.

3.11. *Nouvel article 5.2*

3.11.1. Si l'on accepte les péages, ce point est alors certainement trop limité. Les États membres devraient pouvoir introduire des péages sur les ponts ou, par exemple, dans le cadre de programmes de télé-péage.

3.12. *Nouvel article 8.3*

3.12.1. La période de deux ans pourrait être trop courte. En tout état de cause, le rapport devrait être également communiqué au Parlement européen et au Comité économique et social qui devraient être consultés sur toute proposition visant la modification des taux.

3.13. *Nouvel article 9*

3.13.1. Le Comité approuve la modification de cet article. Le rapport ainsi que les propositions devraient être communiqués au Parlement européen ainsi qu'au Comité économique et social.

3.14. *Nouvel article 11 (ancien article 10)*

3.14.1. Cet article semble séduisant à première vue dans le contexte de la subsidiarité. Toutefois, le Comité maintient sa position exprimée en 1991.

3.14.2. En toute logique, si l'on veut remplir les exigences relatives à la territorialité, aucune discrimination ne doit être faite entre les systèmes des États membres. En outre, les remboursements devraient être effectués par tous les États membres ou par aucun.

4. **Autres considérations**

4.1. Le Comité trouve alarmant que la Commission déclare dans sa « fiche d'impact » que « la mise en œuvre de la directive devrait entraîner une augmentation des coûts de transport, notamment dans les pays périphériques de la Communauté » et que « l'augmentation des coûts de transport devrait avoir une incidence négative sur la compétitivité des entreprises, notamment celles des pays périphériques, caractérisées par leur petite taille et leur fragilité ».

4.2. Ce ne saurait guère être dans l'intérêt de la « cohésion » et la Commission ainsi que le Conseil devraient accorder une attention toute particulière aux mesures visant à aider les régions périphériques à compenser ces effets.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur les relations de la Communauté européenne avec les pays d'Europe Centrale et Orientale — Bulgarie et Roumanie

(93/C 19/23)

Le 30 juin 1992, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 20, alinéa 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les relations de la Communauté avec les pays d'Europe centrale et orientale, portant sur « Les relations de la Communauté européenne avec la Bulgarie et la Roumanie ».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 5 novembre 1992 (Rapporteur: M. Petersen).

La section a élaboré son avis à la lumière de la situation générale et de l'état d'avancement des négociations entre la Communauté européenne et la Bulgarie, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, en septembre 1992.

Lors de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à une grande majorité et 2 voix contre, l'avis suivant.

Résumé

Le principe des accords d'association proposé par la Commission au début 1990 recouvre, outre la mise en place progressive d'une zone de libre échange, la libre circulation des travailleurs, la libéralisation des échanges de services, le rapprochement des dispositions législatives et une intensification de la coopération économique, sociale et financière, l'institutionnalisation du dialogue politique et la coopération culturelle (paragraphe 1.8).

Ces accords préférentiels, qualifiés d'accords européens parce qu'ils intègrent également le dialogue politique, peuvent en principe être conclus avec tous les États d'Europe de l'Est pour une durée illimitée. Certes, pour la Communauté des États Indépendants (CEI) et la Georgie, il faut trouver une approche particulière s'inspirant de la philosophie développée par la Communauté pour les accords de partenariat et de coopération. La condition sine qua non des accords européens est que la transformation politique, sociale et économique en œuvre dans les États associés progresse avec succès et que le point de non-retour soit déjà atteint en termes de démocratie et d'économie de marché. Le Comité a demandé à diverses reprises à la Commission d'examiner dans chaque cas particulier les processus de réforme politique et économique en cours et de n'engager qu'après — de manière ciblée — des négociations d'association (paragraphe 1.9).

Dans son avis sur les Accords européens conclus avec les pays du « triangle de Visegrad » (Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie), le Comité économique et social a examiné attentivement et évalué positivement le projet d'association de la Communauté européenne. Le

Comité se félicite expressément de ce que la Commission européenne ait engagé en mai dernier des négociations d'association avec la Bulgarie et la Roumanie. L'objet de ces négociations est la conclusion d'accords européens, qui doivent être assez similaires de par leur contenu à ceux signés le 16 décembre 1991 avec la Pologne, la Hongrie et la République fédérative tchèque et slovaque. Les observations critiques émises par le Comité à l'encontre de ces accords et des recommandations qui les accompagnent s'appliquent — pour autant qu'on puisse en juger pour l'instant — intégralement aux projets d'accords actuels avec la Bulgarie et la Roumanie (paragraphes 2.1 et 2.2).

Le Comité soutient sans réserve l'engagement exprimé par les parties contractantes en faveur du renforcement des libertés politiques et économiques, qui constituent la base proprement dite de l'association. Il faut également soutenir expressément l'intention déclarée de poursuivre conjointement l'établissement d'un nouvel ordre public et économique fondé sur les principes de l'État de droit et sur le respect des droits de l'homme et des minorités, de garantir la création d'un système pluraliste avec des élections (au scrutin secret) libres et démocratiques et de promouvoir la libéralisation de l'économie conformément aux principes de l'économie de marché (paragraphe 2.3)

Le Comité a souligné à maintes reprises qu'il est impensable, dans le contexte culturel et social que connaît l'Europe actuellement, d'envisager un espace économique qui ne serait pas dans le même temps un espace social. Dès lors, le Comité invite une nouvelle fois le Conseil à évoquer également dans le préambule des Accords européens la dimension sociale de l'unification européenne et à mentionner la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée — quoique sans unanimité — par les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté en décembre 1989. Le Comité a en outre noté avec préoccupation que l'adhésion aux principes de « justice sociale » — mise en avant dans les Accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie comme une « base de l'association » — ne figure plus dans le préambule des nouveaux accords (paragraphe 2.4).

S'agissant de l'option d'adhésion insérée dans le préambule des Accords, il convient d'envisager implicitement le fait que les futurs élargissements interviendront dans un contexte radicalement différent: marché intérieur, Union économique et monétaire, politique étrangère et de sécurité et « acquis » communautaire sont des concepts qui de par leur contenu imposent des exigences très élevées aux adhérents potentiels, exigences impossibles à satisfaire à court terme par tous les pays candidats à l'adhésion. C'est pourquoi la Commission devrait examiner et concrétiser dans les meilleurs délais, dans le cadre d'un projet d'adhésion sérieux, de nouvelles formules ou options (paragraphe 2.5).

Dans son avis sur les Accords européens conclus avec les États du triangle de Visegrad, le Comité invitait déjà les parties contractantes à associer les milieux économiques et sociaux au dialogue politique. Il propose dès lors d'insérer dans les Accords européens certaines dispositions selon lesquelles la participation des milieux socio-économiques du dialogue politique est garantie par le Conseil d'association au cours de la première phase de la période de transition. À partir de la deuxième phase, ce dialogue doit se dérouler dans le cadre d'un comité consultatif d'association représentant les milieux économiques et sociaux. Cette coopération doit s'inscrire dans un dialogue plus large englobant les milieux économiques et sociaux de la Communauté européenne et des États d'Europe centrale et orientale (paragraphes 2.7 et 2.8).

Le Comité approuve l'inclusion dans les Accords de la disposition stipulant que le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, ainsi que le respect des principes de l'économie de marché, représentent des éléments essentiels de l'association, mais il recommande dans le même temps de définir également le respect des droits sociaux fondamentaux et des droits des minorités comme un « élément essentiel de l'association ». Il résulte de cette disposition qu'en cas de non-respect de ces engagements, des dispositions appropriées peuvent être prises (paragraphe 2.9).

En ce qui concerne la libre circulation des marchandises, le Comité accueille favorablement l'approche asymétrique, qui contribue en effet largement à soutenir le difficile processus de reconversion engagé dans les États associés. Face à l'effondrement dramatique de l'ensemble des résultats économiques de ces pays, la Communauté devrait tenter sérieusement de réduire pour les produits industriels le délai de six ans prévu pour la suppression totale des droits de douanes par la Communauté et d'accélérer l'ouverture indispensable des marchés. Aux termes de l'article 110 du Traité de Rome — il faudrait parfois aussi s'y référer —, la Communauté européenne s'engage expressément à intervenir, conformément à l'intérêt commun, en faveur d'une politique commerciale libérale. De l'avis du Comité, cet engagement est trop souvent oublié (paragraphe 2.12).

Pour les secteurs sensibles — textiles, produits de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et agriculture —, le Comité renvoie à nouveau aux dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en la matière et aux conditions matérielles préalables à la création de zones de libre-échange. La condition primordiale est l'élimination pour « la quasi-totalité des échanges », dans le cadre du commerce bilatéral, des droits de douane et autres restrictions commerciales. Pour des raisons de conformité au GATT, aucun secteur — pas même l'agriculture — ne pourra être exclu à long terme des mesures d'ouverture des marchés (paragraphe 2.15).

Pour éviter d'aggraver encore la situation sur le marché agricole communautaire par des importations excessives de produits particulièrement sensibles, le Comité renouvelle sa proposition qu'une bonne partie des excédents agricoles de la Bulgarie et de la Roumanie soit exportée vers les États voisins de l'Europe de l'Est, en échange de devises fortes. Parallèlement, le potentiel agricole et industriel des partenaires d'Europe de l'Est devrait être orienté également vers la production de

produits agricoles à usage industriel et énergétique (paragraphes 2.27 à 2.29).

Le Comité attache une importance particulière aux procédures de concertation prévues en cas de pratiques constatées de dumping. Le Comité part de l'hypothèse que les codes du GATT seront intégralement pris en compte. Pour des raisons politiques, on peut tolérer que les États associés soient rangés d'emblée parmi les États pratiquant avec succès une économie de marché. Concrètement, il ne devrait pas être extrêmement aisé pour la Commission d'établir dans les années à venir une comparaison juste — dans le sens du règlement communautaire anti-dumping — entre le prix à l'exportation et la « valeur normale » de la marchandise (paragraphe 2.32).

Une condition essentielle pour pouvoir bénéficier du système de libre-échange est de faire la preuve concrète de l'origine de la marchandise. Le Comité a maintes fois soutenu l'exigence de cumul multilatéral formulée par les partenaires d'Europe orientale. La Commission n'a pas fait sienne cette demande. En conséquence, les règles d'origine (extrêmement restrictives) fixées par les accords intérimaires conclus avec les États du Triangle de Visegrad se révèlent être un obstacle assez important à l'intensification des échanges de marchandises. Étant donné que seul un instrumentaire uniforme pour la détermination de l'origine peut servir la division approfondie du travail existant en Europe, le Comité suggère d'inclure dans l'ensemble des Accords européens signés avec les États d'Europe centrale et orientale les règles d'origine CEE/Association européenne de libre-échange (AELE) actuellement en vigueur, voire déjà les règles EEE futures, associées à un critère alternatif de pourcentage (cumul « paneuropéen ») (paragraphes 2.33 à 2.35).

Le Comité se félicite des accords conclus sur la libre circulation des travailleurs, mais il déplore toujours l'absence de conventions portant sur les travailleurs ressortissants des pays associés d'Europe de l'Est et résidant illégalement dans la Communauté. De même, le Comité regrette à nouveau que la Commission ne soit pas parvenue — ne serait-ce que dans une note incluse dans un protocole — à attirer l'attention sur la marge de manœuvre limitée à moyen terme de la Communauté en matière de libre circulation. De l'avis du Comité, il est grand temps d'examiner en profondeur la notion complexe de « libre circulation des travailleurs » dans les relations entre la Communauté et les États associés et d'esquisser à partir d'une approche élaborée des problèmes de l'immigration des solutions durables, sans soulever aujourd'hui de grands espoirs qui déboucheraient demain au plus tard sur d'amères déceptions (paragraphes 2.37 à 2.39).

Le Comité approuve expressément la disposition selon laquelle toutes les aides d'État accordées en Bulgarie et en Roumanie doivent être évaluées sur la base des dispositions correspondantes du Traité CEE. En outre, il conviendrait de reprendre dans les Accords l'ensemble des instruments communautaires de contrôle des aides, afin de protéger efficacement la concurrence contre les distorsions entraînées par les aides d'État sur l'ensemble du territoire de la Communauté et des États associés (paragraphes 2.25 et 2.47).

L'harmonisation des législations bulgare et roumaine avec le droit communautaire revêt une importance majeure pour l'intégration économique (et sociale) de ces deux États dans la Communauté européenne. Cependant, le Comité regrette qu'aucune priorité ne soit fixée à ce propos. Les entreprises des pays signataires ont avant tout besoin d'une marge de manœuvre fiable et d'une plus grande liberté d'organisation, pour renforcer leur compétitivité, affronter la pression croissante des entreprises internationales des pays tiers tout en faisant preuve de flexibilité et enfin créer des emplois et les garantir à long terme (paragraphes 2.48 à 2.50).

De l'avis du Comité, il aurait été beaucoup plus judicieux, en matière de coopération économique, de limiter dans un premier temps l'action à quelques grands axes pour lesquels une intervention s'impose en priorité. Le Comité pense ici avant tout à des domaines politiques tels que les infrastructures, l'éducation et la formation, ou l'énergie nucléaire (paragraphe 2.53).

S'agissant de coopération financière, une coordination stricte des fonds disponibles entre les parties signataires est indispensable. À cette fin, il deviendra nécessaire de soumettre à un suivi permanent l'ensemble des prestations financières accordées à la Bulgarie et à la Roumanie ainsi que l'utilisation des fonds, de les coordonner au sein de la commission d'association et d'en contrôler conjointement l'efficacité. Le Conseil d'association devrait être informé régulièrement des résultats de ces activités (paragraphe 2.6.2).

1. Introduction

1.1. Il y a vingt ans déjà, les chefs d'État et de gouvernement des États membres confirmaient leur intention de mettre en œuvre à compter du 1er janvier 1973 une politique commerciale commune vis-à-vis des pays de l'Est. Les États membres se déclaraient résolus à promouvoir à l'égard de ces pays une politique de coopération fondée sur la réciprocité. Le 1er janvier 1973 représente donc une date importante, puisqu'à compter de ce moment, les États membres de la Communauté n'ont plus eu la possibilité de négocier ni de ratifier d'accords commerciaux bilatéraux avec les États d'Europe centrale et orientale. Lorsqu'à la fin 1974 les accords de commerce bilatéraux conclus avant 1973 arrivèrent à échéance, la Communauté européenne proposa aux membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) de conclure des accords de commerce bilatéraux avec la Communauté. À l'exception de la Roumanie, il n'y eut aucune réaction directe de la part des États du CAEM. Au lieu de cela, le CAEM soumit au début de 1976 un projet d'accord-cadre entre le Conseil d'assistance économique mutuelle et la Communauté européenne concernant les bases des relations

entre ces deux parties. La Commission européenne y répondit par une proposition dans laquelle transparaissait déjà nettement la politique de l'approche parallèle poursuivie par la Communauté: afin de créer des conditions plus propices au développement des échanges de biens et de services, la conclusion d'accords de commerce bilatéraux entre la Communauté et les différents membres du Conseil d'assistance économique mutuelle était encouragée. Parallèlement, des relations «de travail» devaient être établies entre les deux parties, afin de discuter de questions générales.

1.2. La Communauté européenne était sûre en adoptant une telle approche de pouvoir compter sur le soutien des petits États d'Europe centrale et orientale; en effet, la conclusion d'accords bilatéraux avec la Communauté donnait à ceux-ci la chance d'échapper politiquement et économiquement — au moins partiellement — dans le cadre de leurs échanges extérieurs, à l'influence soviétique prédominante. Pourtant la Roumanie a été le seul pays à pouvoir saisir cette chance. Fin 1980, la Communauté a signé deux accords qui non seulement ont amélioré l'accès de la Roumanie au marché commun pour quantité de produits, mais ont également institué une Commission mixte chargée de contrôler en permanence le développement commercial et le bon fonctionnement des accords existants.

1.3. De nombreuses explications ont été avancées pour tenter d'expliquer pourquoi la Roumanie a pu se permettre de pratiquer une politique de cavalier seul à l'égard de la Communauté européenne. Mais il est incontestable que le coup d'audace de la Roumanie ne dépassait pas le cadre de la marge de manœuvre accordée par l'Union soviétique à ce pays dans le cadre de ses relations extérieures. Il est également vrai que la Roumanie — pour des raisons historiques et politiques — a encore une fois joué à cette occasion un rôle spécifique dans la Communauté des États d'Europe de l'Est. Au milieu de l'année 1958, les troupes soviétiques se retiraient et la dictature communiste fermement installée au pouvoir faisait de la Roumanie l'un des pays frères les plus fiables de l'Union soviétique. C'est également l'une des principales raisons pour lesquelles ont pu être mises en œuvre provisoirement en Roumanie vers la fin des années 60, sous couvert de socialisme, des mesures de libéralisation que d'autres États membres du CAEM n'ont pas connues (H. Vastag, G. Mandics et M. Engelmann, Timisoara, symbole de liberté. Vienne/Munich 1992). Parmi celles-ci, de multiples contacts avec les gouvernements occidentaux ainsi que des tendances attestées à la libéralisation de l'économie roumaine. Sur le plan de la politique extérieure, il ne faut pas sous-estimer la décision du gouvernement de Bucarest de ne pas prendre part à l'écrasement du Printemps de Prague. Les mesures provisoires de libéralisation — qui relevaient sans doute aussi d'une manœuvre politique àl'égard des pays occidentaux — reçurent l'approbation immédiate de ces derniers. La Roumanie a été le seul État du CAEM à adhérer dès 1972 au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale et elle a été incluse dès le début 1974 dans la liste des préférences autonomes (SPG) accordées par la Communauté économique européenne aux pays en voie de développement.

1.4. L'accord commercial de 1980 étant relativement limité, la Communauté a préconisé au milieu des années 80 d'étendre le volet commercial de cet accord en assurant par exemple un meilleur accès des produits agricoles roumains au marché communautaire et en intensifiant la coopération industrielle et scientifique. Les négociations ont débuté en 1987 mais ont dû être suspendues en avril 1989. La Roumanie connaissait alors de multiples violations des droits de l'homme et la Securitate était devenue «l'instrument de l'omnipotence politique» du dictateur Ceaucescu. Les engagements contractés dans le cadre de l'accord de commerce de 1980 n'étaient plus respectés eux non plus. La Communauté a finalement décidé le 20 décembre 1989 — sous le choc du massacre sanglant de Timisoara — de geler momentanément l'accord de commerce. Deux jours plus tard seulement, le renversement de la dictature de Ceaucescu ouvrait aux Roumains les portes de la liberté. Les relations diplomatiques avec la Communauté ont repris à la fin mars 1990. Le Conseil a autorisé la Commission à négocier un accord de commerce et de coopération qui a pu être signé dès le 22 octobre 1990. De nouvelles violations des droits de l'homme ont néanmoins différé son approbation par le Parlement européen, de sorte que cet accord n'est entré en vigueur que le 1er mai 1991.

1.5. La signature de la «déclaration commune» sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle a marqué une étape importante dans la normalisation tardive des relations avec les autres États du CAEM — et partant avec la Bulgarie. Les deux parties contractantes s'engagent dans cette déclaration à développer la coopération dans les domaines relevant de leurs compétences respectives et présentant un intérêt commun. La question de la structure centrale réunissant sous son autorité CE et CAEM, si fréquemment réclamée par le CAEM, était ainsi définitivement réglée. Chaque État membre du CAEM décide par lui-même de l'établissement de relations diplomatiques et de négociations commerciales avec la Communauté. Le Conseil européen s'est félicité lors du Sommet de Rhodes (décembre 1988) que les pays européens membres du CAEM soient disposés à développer leurs relations avec la Communauté européenne et a réaffirmé sa volonté de développer avec eux des rapports économiques et de coopération, prenant en considération la situation spécifique de chaque pays afin de pouvoir tirer parti des possibilités qui s'offrent de manière mutuellement avantageuses.

1.6. Quelques semaines seulement après la signature de la Déclaration commune, la Communauté européenne a établi des relations diplomatiques avec six des pays européens membres du CAEM. Le 24 septembre 1990 a pu être signé avec la Bulgarie un accord de dix ans sur le commerce et sur la coopération commerciale et économique, qui est entré en vigueur le 1er novembre 1990. De plus, la Communauté a étendu (depuis le

1er janvier 1991) le système des préférences généralisées à la Bulgarie; les restrictions quantitatives appliquées aux importations en provenance de ce pays ont été supprimées ou suspendues.

1.7. Le Comité est convaincu que l'établissement de relations diplomatiques et la conclusion d'accords de commerce et coopération constituent des éléments essentiels du processus d'intégration politique et économique. Ils permettent de renforcer le dialogue entre États et d'approfondir la coopération politique européenne. La Communauté dispose avec ces accords d'un instrument qui peut lui permettre de contribuer chez nos voisins de l'Est, par delà les multiples possibilités de l'aide à court terme, à consolider économiquement à moyen terme les processus de conversion et de rénovation engagés.

1.8. Il est indéniable que les accords de la première génération constituent également d'importants précurseurs, puisqu'ils ouvrent la voie à la prochaine étape du rapprochement paneuropéen et assurent un saut qualitatif dans la coopération avec les États d'Europe centrale et orientale. Concrètement, il s'agit du passage de la coopération à l'association. Le principe des accords d'association proposé par la Commission au début 1990 recouvre, outre la mise en place progressive d'une zone de libre échange, la libre circulation des travailleurs et une intensification de la coopération économique, sociale et financière, l'institutionnalisation du dialogue politique et la coopération culturelle.

1.9. Ces accords (préférentiels), qualifiés d'accords européens parce qu'ils intègrent également le dialogue politique, peuvent en principe être conclus avec tous les États d'Europe de l'Est pour une durée illimitée. Certes, pour la Communauté des États indépendants (CEI) et la Georgie, il faut trouver une approche particulière, s'inspirant de la philosophie développée par la Communauté européenne pour les accords de partenariat et de coopération. Mais la condition sine qua non des Accords européens est que la transformation politique, sociale et économique en œuvre dans les États associés progresse avec succès et que le point de non-retour soit déjà atteint en termes de démocratie et d'économie de marché. Le Comité a demandé à diverses reprises à la Commission d'examiner dans chaque cas particulier les processus de réforme politique et économique en cours et de n'engager qu'après — de manière ciblée — des négociations d'association. Le Comité part également de l'hypothèse que les États associés de l'Est disposent de gouvernements stables et fondés sur la légitimité démocratique.

2. Les Accords européens avec la Bulgarie et la Roumanie

2.1. Dans son avis sur les Accords européens conclus avec les pays du Triangle de Visegrad, le Comité économique et social a examiné attentivement et évalué positivement le projet d'association de la Communauté européenne, parce qu'il est de nature de par son principe même à garantir et à promouvoir le développement futur des relations politiques, économiques et sociales avec nos voisins de l'Est [1]. Seule une politique d'association active peut permettre d'éliminer progressivement les déséquilibres économiques et sociaux entre la Communauté et les autres parties contractantes. Cette tâche est d'autant plus prioritaire aujourd'hui que l'énergie morale que le passage à la démocratie avait fait naître dans la population des pays de l'Est subit jour après jour une érosion rapide dans l'ère post-communiste en raison de la frilosité des réformes entreprises, de l'effondrement des relations commerciales entretenues jusque là, de la récession économique générale, des taux d'inflation élevés et du chômage croissant [K.A. Körber in: Nach dem Sozialismus. Wie Geht es weiter mit den neuen Demokratien in Europa? (Après le socialisme. Quel avenir pour les nouvelles démocraties en Europe?) (Compte rendu du 93e colloque de Bergedorf sur les problèmes de la société industrielle libérale). Berlin, 13 et 14 juillet 1991)]. Cette évolution interpelle tout particulièrement la Communauté européenne qui doit offrir à ces États un avenir sûr et doit les convaincre qu'ils ne seront pas abandonnés à leur sort.

2.2. Le Comité se félicite de ce que la Commission européenne ait engagé en mai dernier des négociations d'association avec la Bulgarie et la Roumanie. L'objet de ces négociations est la conclusion d'accords européens, qui doivent être assez similaires de par leur contenu à ceux signés le 16 décembre 1991 avec la Pologne, la Hongrie et la République fédérative tchèque et slovaque. Les observations critiques émises par le Comité à l'encontre de ces accords et des recommandations qui les accompagnent s'appliquent — pour autant qu'on puisse en juger pour l'instant — intégralement aux projets d'accords actuels avec la Bulgarie et la Roumanie. Étant donné que d'ici à l'entrée en vigueur de ces accords, les dispositions relatives au commerce et aux mesures d'accompagnement s'appliqueront de manière anticipée par le biais d'un accord intérimaire, le Comité reviendra plus loin sur les expériences liées à ce type d'accords intérimaires.

Préambule

2.3. Le Comité soutient sans réserve l'engagement exprimé par les parties contractantes en faveur du renforcement des libertés politiques et économiques, qui constituent la base proprement dite de l'association. Il faut soutenir expressément l'intention déclarée de poursuivre conjointement l'établissement d'un nouvel ordre politique et économique fondé sur les principes de l'État de droit et sur le respect des droits de l'homme et des minorités, de garantir la création d'un système pluraliste avec des élections (au scrutin secret) libres et démocratiques et de promouvoir la libéralisation de l'économie conformément aux principes de l'économie de marché. Une attention particulière doit être apportée à la volonté clairement exprimée par les pays signataires d'adhérer aux engagements contractés dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

[1] JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 12.

(CSCE), notamment en ce qui concerne la mise en œuvre intégrale des principes et des dispositions contenus dans l'acte final de la Conférence d'Helsinki, les documents finaux des conférences ultérieures de Vienne et de Madrid, la Charte de Paris pour une Europe nouvelle et la Charte européenne de l'énergie.

2.4. Le Comité a souligné à maintes reprises qu'il est impensable, dans le contexte culturel et social que connaît l'Europe actuellement, d'envisager un espace économique qui ne serait pas dans le même temps un espace social. Dès lors, le Comité imite une nouvelle fois le Conseil à évoquer également dans le préambule des Accords européens la dimension sociale de l'unification européenne et à mentionner la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée — quoique sans unanimité — par les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté en décembre 1989. À quoi bon — se demande le Comité — le long protocole sur la politique sociale dans le projet de Traité sur l'Union européenne et la déclaration de 11 États membres, par laquelle ils affirment leur intention de « poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989 », si la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux n'est même pas mentionnée dans le préambule des Accords européens ? Le Comité a en outre noté avec préoccupation que l'adhésion aux principes de « justice sociale » — mise en avant dans les Accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie comme la « base de l'association » — ne figure plus désormais dans le préambule des nouveaux accords. La Communauté européenne verrait-elle désormais s'accroître l'influence de ces conseillers que dérange depuis longtemps le fait que « les économies occidentales ont dû faire des concessions au social : établissement d'un État social, aide aux personnes défavorisées, services publics, collaboration avec les syndicats, tentatives pour obtenir une répartition équitable des revenus et responsabilité (économique, financière et sociale) de l'État quant au fonctionnement du système économique dans son ensemble » (J.K. Galbraith, Ein Rezept namens Kapitalismus. In : Die Zeit, n° 44, 26 octobre 1990) en établissant des conditions cadres plus appropriées et plus fiables. Une mise au point par le Conseil semble s'imposer sur ce point, notamment à la lumière de la déclaration du Conseil européen tenu à la fin juin 1991, qui a souligné la nécessité d'un « renforcement de la dimension sociale dans le contexte de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire » [Rapport de la Commission sur « L'Europe et le défi de son élargissement ». (Joint aux conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 1992)].

2.5. La Bulgarie et la Roumanie aspirent à adhérer en temps utile — comme les États du Triangle de Visegrad — à la Communauté européenne. Le Comité soutient la volonté de nos partenaires de l'Est d'insérer l'option d'adhésion dans le préambule des Accords européens. Il partage dans le même temps la position du Conseil et de la Commission qui souhaitent utiliser les Accords européens, « avec leur structure dynamique et évolutive », pour renforcer le partenariat avec ces États et préparer systématiquement l'adhésion à laquelle ils aspirent. Il convient à cet égard d'envisager implicitement le fait que les futurs élargissements — comme le déclare la Commission dans son rapport sur « L'Europe et le défi de son élargissement » — interviendront dans un contexte radicalement différent : marché intérieur, Union économique et monétaire, politique étrangère et de sécurité et « acquis » communautaire sont des concepts qui de par leur contenu imposent des exigences très élevées aux adhérents potentiels, exigences impossibles à satisfaire à court terme par tous les pays candidats à l'adhésion. C'est pourquoi la Commission devrait examiner et concrétiser dans les meilleurs délais, dans le cadre d'un projet d'adhésion sérieux, de nouvelles formules ou options qui soient fondées sur l'architecture actuelle des organisations européennes et créent un espace politique européen.

Dialogue politique

2.6. Les Accords européens constituent le cadre institutionnel d'un dialogue politique qui doit accompagner et renforcer le rapprochement entre la Communauté européenne et les États associés. Conçu comme une plate-forme d'échanges de vues concernant les problèmes bilatéraux et multilatéraux prioritaires, ce dialogue doit générer de nouveaux rapports de solidarité et créer de nouvelles formes de coopération entre les partenaires. Au niveau ministériel, ce dialogue se déroule dans le cadre du conseil d'association et, au niveau parlementaire, dans le cadre de la commission parlementaire d'association.

2.7. Le Comité a toujours conçu le dialogue politique comme le principe directeur du processus d'intégration paneuropéenne. Dans la phase actuelle, caractérisée par le développement de la coopération européenne et multilatérale ainsi que par la complexité croissante des processus politiques et économiques, l'information et la consultation réciproques sont d'une importance décisive — tant pour les acteurs politiques que pour les milieux socio-économiques. Dans son avis sur les accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, le Comité invitait déjà les parties contractantes à associer les milieux économiques et sociaux au dialogue politique. Ces milieux sont les composants indispensables d'une société pluraliste et sont le support de la culture sociale et politique en Europe. Plus le dialogue entre les milieux socio-économiques sera intensif, plus leur contribution au dialogue politique sera féconde.

2.8. Dès lors, le Comité propose d'insérer dans les accords européens, sous le titre I « Dialogue politique », deux nouveaux articles ainsi libellés :

Article ...

« Le Conseil d'association garantit au cours de la première phase de la période de transition la participation des milieux économiques et sociaux au dialogue politique. Lors de la deuxième phase, ce dialogue doit se dérouler dans le cadre du comité consultatif d'association des milieux économiques et sociaux. »

Article ...

« Le protocole n° 1 concerne la coopération des milieux économiques et sociaux. Protocole n° 1: concernant la coopération des milieux économiques et sociaux.

Les parties contractantes conviennent que cette coopération s'inscrit dans un dialogue plus large englobant les milieux économiques et sociaux de la Communauté européenne et des États d'Europe centrale et orientale. »

Principes généraux

2.9. Dans les Traités figure une nouvelle disposition qui stipule que le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, tels qu'ils sont inscrits dans l'Acte final d'Helsinki et dans la Charte de Paris pour une Europe nouvelle, ainsi que le respect des principes de l'économie de marché, représentent des éléments essentiels de l'association. Il résulte de cette disposition qu'en cas de non-respect de ces engagements, des mesures appropriées peuvent être prises. Le Comité déplore que la possibilité initialement prévue d'invoquer l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités ait été supprimée. Le Comité demande dans le même temps de définir également le respect des droits sociaux fondamentaux comme un « élément de l'association ». Cela vaut également pour les droits des minorités, considérés par le Comité comme incontournables et dans lesquels il voit également un élément esentiel de l'association. Car il ne faudrait pas oublier que le terme « minorités » désigne en fin de compte des êtres humains et non pas des rebuts de la marche accidentelle de l'histoire. F. Elbe in: Zwischen Integration und nationaler Figerständigkeit: wie findet Europa zusammen? (Entre l'intégration et l'indépendance nationale: les problèmes de la cohésion européenne). (Compte rendu du 96e colloque de Bergedorf sur les problèmes de la société industrielle libre). Talinn, 30 et 31 mai 1992. Par ailleurs, le Comité part du principe selon lequel la nouvelle disposition — qui découle des expériences récentes avec la Yougoslavie — s'appliquera également aux futurs accords européens.

2.10. Le Comité juge problématique le passage de l'Accord selon lequel le Conseil d'association se réunira pendant les 12 mois précédant l'échéance de la première phase, afin d'examiner — à la lumière des expériences recueillies depuis l'entrée en vigueur des accords — le passage à la deuxième phase ainsi que les modifications éventuelles à apporter aux dispositions d'application en vigueur. Cette intention doit être approuvée, sans restriction, mais les dispositions correspondantes des accords sont trop générales; cela risque de freiner certaines décisions dans la coopération transfrontalière entre entreprises. Il est ainsi possible que des décisions nécessaires en matière d'investissements soient reportées et ne soient prises que lorsque les conditions économiques générales auront été établies de manière fiable à plus long terme.

Libre circulation des marchandises

2.11. L'objectif des parties contractantes en matière de politique commerciale est l'établissement progressif, dans un délai maximal de dix ans, d'une zone de libre-échange. Comme c'est déjà le cas pour les États du Triangle de Visegrad, la Communauté européenne accordera la liberté de commerce plus rapidement que les pays de l'Est associés. Pour les biens industriels, il est prévu que la Communauté éliminera les droits de douane et les restrictions quantitatives sur une période de six ans. Par ailleurs, les textiles, les produits CECA ainsi que le secteur agricole font l'objet de dispositions particulières. La Bulgarie et la Roumanie auront besoin selon toute vraisemblance de la totalité de la période transitoire de dix ans pour mettre en œuvre leurs mesures de libéralisation. Mais si la situation macro-économique et l'évolution de la branche économique concernée le permettent, les droits de douane appliqués aux échanges avec la Communauté européenne seront abaissés plus tôt que convenu.

2.12. Le Comité accueille favorablement cette approche asymétrique, qui contribue en effet largement à soutenir le difficile processus de reconversion engagé dans les États associés. Face àl'effondrement dramatique de l'ensemble des résultats économiques de ces pays, la Communauté devrait tenter sérieusement de réduire pour les produits industriels le délai de six ans prévu pour la suppression totale des droits de douane par la Communauté et d'accélérer l'ouverture indispensable des marchés. Aux termes de l'article 110 du Traité de Rome — il faudrait parfois aussi s'y référer —, la Communauté européenne s'engage expressément à intervenir, conformément à l'intérêt commun, en faveur d'une politique commerciale libérale. De l'avis du Comité, cet engagement est trop souvent oublié. Chaque fois que tel est le cas, les modifications structurelles nécessaires sont abandonnées et la Communauté perd de sa crédibilité au niveau politique.

2.13. La Bulgarie et la Roumanie peuvent introduire des dérogations temporaires sous forme de tarifs douaniers plus élevés pour les jeunes industries et pour les branches économiques qui se trouvent dans une phase de restructuration ou qui sont confrontées à d'autres difficultés, par exemple à des problèmes sociaux graves. Le Comité est partisan de ce régime de dérogation, mais il espère que l'exception (du fait de la marge d'interprétation possible) ne deviendra pas la règle. Le Conseil d'association devrait du reste veiller à ce que le délai fixé à cinq ans soit strictement respecté dans chaque cas particulier, et à ce que tous les régimes de dérogation soient abrogés au plus tard au terme de la période transitoire.

2.14. Le Comité réitère son attachement à ce que les pays de l'Est signataires soient incités à adopter dans un délai donné la totalité de la nomenclature combinée pour la désignation des marchandises, afin d'assurer avant tout des échanges commerciaux aisés. La restructuration des administrations douanières et du commerce extérieur s'impose également dans les États associés. La Communauté devrait apporter rapidement l'aide technique promise, mais elle devrait également exploiter la vaste expérience acquise par les associations et les entreprises commerciales de la Communauté et demander à être assistée efficacement.

2.15. Pour les secteurs sensibles — textiles, produits CECA et agriculture —, les protocoles additionnels prévoient des réglementations particulières, dont le contenu n'était pas connu de manière sûre lors de la rédaction de l'avis. Il est à supposer que les accords s'appuient en partie sur les réglementations correspondantes prévues par les Accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Dans ce contexte, le Comité renvoie à nouveau aux dispositions du GATT en la matière et aux conditions matérielles préalables à la création de zones de libre-échange. La condition primordiale est l'élimination pour « la quasi-totalité des échanges », dans le cadre du commerce bilatéral (entre les parties contractantes), des droits de douane et autres restrictions commerciales (dans les deux sens) (article XXIV 8 b du GATT). Pour des raisons de conformité au GATT, aucun secteur — pas même l'agriculture — ne pourra être exclu à long terme des mesures d'ouverture des marchés.

2.16. En ce qui concerne le commerce des produits textiles, il est prévu de supprimer les droits de douane communautaires, progressivement, selon le schéma des autres Accords européens, de telle manière que l'on aboutisse à une franchise douanière complète la septième année suivant l'entrée en vigueur des accords préférentiels. La Bulgarie et la Roumanie élimineront les droits de douane d'ici à la fin de la période transitoire de dix ans, selon un calendrier qui reste à fixer. Il a été convenu d'une clause de sauvegarde particulière, qui tiendra compte des régimes transitoires restant à négocier dans le cadre de l'Uruguay Round pour les produits textiles et d'habillement.

2.17. Le Comité attire expressément l'attention de la Commission sur le fait qu'avant l'entrée en vigueur des accords intérimaires avec la Bulgarie et la Roumanie, les préférences tarifaires généralisées accordées jusque là à ces pays devront être abrogées dans les délais prescrits. La suppression du régime préférentiel ne doit toutefois pas s'accompagner en retour — comme cela a été le cas pour les pays du Triangle de Visegrad — d'une aggravation de la situation de ces États. Le Comité verrait comme une nouvelle anomalie de la politique commerciale le fait que les exportations bulgares et roumaines de textiles et d'habillement vers la Communauté — pour citer un exemple — au lieu de bénéficier de la franchise douanière jusque là appliquée, soient soumises à l'avenir à la réduction des droits de douane convenue. Il s'agirait pour ces deux pays d'un obstacle évident à l'exportation, difficilement compatible avec la politique communautaire d'ouverture des marchés si souvent invoquée. Cette décision ne répondrait pas non plus aux affirmations initiales de la Commission, selon lesquelles la signature d'Accords européens n'entraînerait en aucun cas une détérioration de la situation actuelle.

2.18. Le Comité accueille avec satisfaction le fait que l'entrée en vigueur du volet commercial entraînera l'exonération de droits pour le perfectionnement passif de produits d'habillement tricotés et tissés. Il faut toutefois garder à l'esprit que cette exonération — d'après l'interprétation donnée par la Commission — ne s'applique qu'au perfectionnement passif de produits soumis à des quotas. En revanche, le perfectionnement passif des produits d'habillement pour lesquels il n'existe pas de quotas sera soumis à l'élimination progressive des droits de douane. De l'avis du Comité, il est difficile de justifier de manière convaincante l'inégalité de traitement entre les produits contingentés et les produits non contingentés. Il serait plus juste d'étendre l'exonération de droits, dès l'entrée en vigueur des protocoles sur le textile, à tous les produits d'habillement tricotés et tissés fabriqués sous le régime du perfectionnement passif.

2.19. Les étapes de la libéralisation des produits CECA sont régies par un deuxième protocole additionnel.

2.20. Dans le secteur de la sidérurgie, les parties signataires procéderont également par étapes. Selon toute probabilité, la Communauté éliminera complètement les droits de douane dans un délai de cinq ans. Les deux partenaires associés auront besoin pour ce faire de la période transitoire de dix ans, le calendrier de l'élimination des droits de douane devant être fonction de la sensibilité des produits sidérurgiques CECA. Les restrictions quantitatives à l'importation de produits sidérurgiques CECA et les mesures ayant un effet similaire seront supprimées — comme c'est déjà le cas dans le cadre des accords avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie — dès l'entrée en vigueur des protocoles sur la sidérurgie. D'après le document de principe de la Commission sur la politique industrielle, une approche ouverte « requiert toutefois que les règles du jeu soient respectées par tous les partenaires commerciaux; en effet, l'économie de la Communauté deviendra plus sensible à ces pratiques dès lors qu'elle s'ouvrira encore davantage ».

2.21. Étant donné les capacités en acier brut des deux pays d'Europe de l'Est — 15 millions de tonnes par an pour la Roumanie, environ 5 millions pour la Bulgarie —, le Comité soutient l'intention de la Commission de faire comprendre à ses partenaires, au cours des négociations, que les exportations d'acier vers la Communauté doivent se développer de manière harmonieuse et ne doivent en aucun cas entraîner de graves perturbations du marché communautaire. Les industries sidérurgiques des pays de l'Est souffrent de problèmes considérables de débouchés, étant donné l'effondrement de leur marché intérieur et des marchés de l'Europe de l'Est. Ces pays tenteront par conséquent à tout prix d'obtenir une compensation sous forme d'une augmentation des exportations, notamment vers la Communauté.

2.22. La suppression, lors de l'entrée en vigueur des accords intérimaires, des restrictions quantitatives nationales à l'importation a déjà entraîné dans le cas de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, des perturbations sensibles sur le marché de la Communauté: à titre d'exemple, pendant le premier semestre de 1992, la Tchécoslovaquie a plus que doublé ses exportations de

produits en acier laminé CECA vers la République fédérale d'Allemagne (par rapport à la même période de l'année précédente), et le taux d'augmentation des exportations polonaises a atteint environ 90 %. De l'avis de l'industrie sidérurgique communautaire, ces taux de croissance n'ont pu être atteints que par un abaissement des prix, inférieurs de près de 25 % en moyenne pondérée aux prix du marché. Pour certains produits sidérurgiques, les exportations vers la Communauté ont pris de telles dimensions que la Commission, sur les instances de la France, de l'Italie et de la République fédérale d'Allemagne, s'est vue contrainte d'adopter des mesures de protection contre les importations de feuillard laminé à chaud, de tôle fine, de fil machine en provenance de Tchécoslovaquie ([1]). Dans l'intervalle, d'autres mesures de protection ont été suggérées par l'industrie sidérurgique communautaire.

2.23. Afin d'éviter que, dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, ces graves perturbations ne se répètent sur le marché de l'acier, l'industrie sidérurgique communautaire — soutenue par le gouvernement espagnol — a suggéré de limiter pendant une période transitoire les exportations sidérurgiques de ces deux pays vers la Communauté aux courants commerciaux traditionnels. Cette phase de transition correspondrait à la période pendant laquelle l'industrie sidérurgique bulgare et roumaine bénéficie d'aides publiques à la restructuration. Au terme de ce processus de restructuration, après la privatisation d'entreprises sidérurgiques et l'établissement d'une interdiction concernant l'octroi d'aides — en se basant sur la législation CECA —, il conviendrait d'ouvrir de nouveau complètement les marchés. En apparence, la Communauté européenne n'est pas disposée — du moins jusqu'à maintenant — à accepter cette proposition. Au contraire, elle envisage de convenir avec la Bulgarie et la Roumanie d'une « clause de sauvegarde sidérurgique », qui resterait en vigueur tant que les entreprises sidérurgiques de ces deux pays reçoivent des aides d'État à la restructuration. Cette disposition doit garantir que les États partenaires tiendront compte de la sensibilité particulière du marché sidérurgique communautaire. Le Comité soutient la proposition de la Commission, car elle est plus satisfaisante, vis-à-vis des engagements multilatéraux de la Communauté, que la possibilité d'une auto-limitation réglementée par un accord. Il est toutefois sous-entendu que, dans le cas d'infraction aux dispositions convenues sur la concurrence et dans le cas de sérieuses perturbations du marché en résultant, la Commission peut immédiatement prendre et mettre en œuvre les mesures appropriées de restriction quantitative.

2.24. Dans le secteur du charbon, il est prévu du côté communautaire de réduire plus rapidement les droits de douane que dans le domaine sidérurgique. De cette manière, l'élimination progressive des droits de douane doit être totalement achevée quatre ans déjà après l'entrée en vigueur des accords. Chez les partenaires d'Europe de l'Est, cet objectif sera atteint au terme de la phase transitoire. La Communauté, quant à elle, souhaite en principe éliminer les restrictions quantitatives à l'importation en un an. Des régimes transitoires de quatre ans sont néanmoins prévus pour certains produits et régions. Les États associés de l'Est n'auront là encore supprimé leurs restrictions quantitatives qu'au terme de la période transitoire de dix ans.

2.25. Le Comité considère comme particulièrement importantes les dispositions communes du protocole pour les produits CECA, qui prévoient pour les accords avec la Bulgarie et la Roumanie des engagements analogues à ceux qui sont prévus par les accords avec les États du Triangle Visegrad. Le Comité est notamment préoccupé par les aides d'État, qu'il considère, du fait qu'elles entravent le commerce entre la Communauté et les États associés, comme incompatibles avec le « bon fonctionnement » des accords. Le Comité invite la Commission à épuiser dans le cadre du Conseil d'association l'ensemble des instruments disponibles, afin de protéger efficacement la concurrence contre les distorsions entraînées par les aides d'État sur l'ensemble du territoire de la Communauté et des États associés.

2.26. Le commerce des produits agricoles transformés qui ne figurent pas à l'annexe II du Traité CEE est régi par un troisième protocole additionnel. Ces accords — insuffisamment connus lors de la rédaction de l'avis — contiennent des dispositions relatives au démantèlement des droits de douane et des taxes équivalentes, mais également des réglementations concernant les restrictions quantitatives. S'agissant des échanges de produits agricoles comprenant notamment des marchandises reprises dans la nomenclature combinée (chapitres 1 à 24) et dans le Tarif douanier des pays associés, des concessions sont accordées sur la base de l'équilibre et de la réciprocité, mais elles ne concernent que les produits qui ont fait l'objet ces dernières années d'échanges « réguliers et importants ».

2.27. La Bulgarie et la Roumanie disposent d'un potentiel relativement important dans le domaine de la production agricole, qui pourra encore être considérablement développé dès que les efforts de réforme s'étendront à l'agriculture. Les deux pays mettront tout en œuvre pour accroître substantiellement leurs exportations de produits agricoles dans la Communauté, y compris de produits soumis à l'organisation commune des marchés agricoles. Le Comité estime, comme la Commission, que l'on devrait examiner sans cesse, dans le cadre du Conseil d'association, « pour chaque produit, les possibilités d'accorder d'autres concessions sur la base de la réciprocité ». Ces concessions doivent être accordées en fonction de la sensibilité particulière des produits, des dispositions de la politique agricole commune de la Communauté, de l'importance de l'agriculture pour les pays associés et des résultats possibles de l'Uruguay Round du GATT. Il sera difficile d'éliminer d'emblée — malgré la réforme par étapes décidée en mai 1992 — les difficultés majeures que connaissent les marchés agricoles communautaires, marqués depuis de nombreuses années par des excédents structurels. Il serait dès lors fatal pour les marchés agricoles de la Communauté d'aggraver encore la situation par des importations de produits particulièrement sensibles. Des divergences sont d'ores et déjà perceptibles entre les parties signataires — tout du moins au moment de

([1]) JO n° L 238 du 21. 8. 1992, p. 26.

la rédaction de cet avis — et ce, non seulement en ce qui concerne les quotas d'importation de viande bovine et ovine. En effet, la détermination des volumes préférentiels — par exemple pour les prunes et les cerises, ou le vin et le tabac — paraît elle aussi devoir soulever d'importantes difficultés.

2.28. Face à cette situation tendue, le Comité renouvelle sa proposition — déjà formulée dans l'avis sur les Accords européens avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie — qu'une bonne partie des excédents agricoles soit exportée vers les États voisins de l'Europe de l'Est, en échange de devises fortes. Dans un avenir proche, ces pays — avec certitude la Communauté des États Indépendants (CEI) — auront largement besoin d'importer des produits agricoles. La Communauté, ou aussi le « Groupe des 24 », devraient à cette fin dégager expressément dans leurs programmes de soutien des ressources financières pour la Bulgarie et la Roumanie. Les deux États devraient bénéficier de cette aide pendant plusieurs années; elle représenterait en même temps une contribution utile au soutien des processus de transformation économique en Bulgarie et en Roumanie.

2.29. Voilà plus de deux ans déjà que le Comité a souligné que les changements économiques et sociaux intervenus dans les pays d'Europe centrale et orientale auront des répercussions plus ou moins sensibles sur les marchés agricoles de la Communauté. C'est pourquoi, comme le disait le Comité dans l'avis qu'il avait alors adopté, la Commission devrait présenter dès que possible des propositions « pour orienter le développement des capacités agricoles et industrielles des pays associés d'Europe de l'Est non seulement vers la production traditionnelle et denrées alimentaires, mais aussi vers celle de produits agricoles à des fins industrielles et énergétiques » ([1]). Le Comité voit dans les Accords européens un cadre approprié pour mettre en œuvre avec des chances de succès ces propositions dans les États associés.

2.30. En outre, le Comité continue à penser qu'il serait utile, afin de stabiliser la production agricole et d'améliorer l'environnement dans les zones rurales, de discuter avec les partenaires associés, au sein du Conseil d'association, d'un programme de retrait des terres et d'extensification soutenu également par la Communauté (dans le cadre des possibilité financières existantes). Le retrait des terres devrait concerner en priorité les sols fortement contaminés, qui doivent être exclus de la surface agricole utile, n'entrant plus en ligne de compte dans aucun pays pour la production de denrées alimentaires.

2.31. Afin de faciliter la mise en place de la zone de libre-échange, les Accords européens prévoient différentes mesures d'accompagnement, qui s'appliquent à l'ensemble des échanges de marchandises, pour autant que rien d'autre ne soit prévu dans les Dispositions communes ou dans les protocoles additionnels 1 à 3. Ces mesures portent pour l'essentiel sur des conventions de standstill, des consultations en cas de dumping, des réglementations relatives à des clauses de sauvegarde, les monopoles d'État, la non-discrimination et le règlement des conflits. Un protocole additionnel précise les règles d'origine de nature préférentielle; un autre protocole traite des dispositions spéciales relatives au commerce des pays associés avec l'Espagne et le Portugal. Le Comité se félicite de cet ensemble de mesures, car elles contribueront, principalement pendant la période transitoire, à faire disparaître les perturbations dans les échanges de marchandises entre la Communauté et les deux pays associés.

2.32. Le Comité attache une importance particulière aux procédures de concertation prévues en cas de pratiques constatées de dumping. Le Comité part de l'hypothèse que les codes du GATT (anti-dumping/subventions) seront intégralement pris en compte. Il faudrait également que les partenaires associés s'engagent, dans un passage approprié des accords, à respecter sans réserve — sauf pour les exceptions convenues — les règles communautaires en matière de subventions. Pour des raisons politiques, on peut tolérer que ces États soient rangés d'emblée — malgré l'absence d'explication à ce propos — parmi les États pratiquant avec succès une économie de marché. On peut y voir également un encouragement à mener à bien sans détour les processus de réforme visant à l'établissement d'une économie de marché. Concrètement, il ne devrait pas être extrêmement aisé pour la Commission d'établir dans les années à venir une comparaison juste — dans le sens du règlement communautaire anti-dumping — entre le prix à l'exportation et la « valeur normale ».

2.33. Une condition essentielle pour pouvoir bénéficier du système de libre-échange est de faire la preuve concrète de l'origine de la marchandise (document justificatif de la préférence). Dans son avis sur les Accords européens avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, le Comité a soutenu l'exigence de cumul multilatéral formulée par les partenaires d'Europe orientale. La Commission n'a pas fait sienne cette demande de ses interlocuteurs. En conséquence, les règles d'origine (extrêmement restrictives) fixées par les accords intérimaires se révèlent être un obstacle assez important à l'intensification des échanges de marchandises, ce qui relativise considérablement les efforts de la Communauté européenne visant à procurer aux États du Triangle de Visegrad l'accès libre au marché des douze États membres de la Communauté pour la quasi-totalité des produits industriels, et ce dès l'entrée en vigueur du volet commercial des Accords européens.

2.34. Bien que le protocole relatif à l'organisation des règles d'origine préférentielles ne soit pas encore disponible dans les Accords européens signés avec la Bulgarie et la Roumanie, certaines références faites dans les documents additionnels montrent que la Commission prévoit les mêmes règles d'origine restreintes que celles qui sont fixées par les autres Accords européens. Toutefois, tant que le cumul diagonal en cas de perfectionnement des marchandises ne pourra être appliqué entre tous les États signataires des Accords européens, le perfectionnement ne pourra être entrepris, sans perte de l'origine déjà acquise, que dans deux pays au plus.

([1]) JO nº C 124 du 21. 5. 1990, p. 51.

Une règle aussi restrictive est non seulement absente des accords de libre-échange CEE/AELE, mais elle ne correspond pas non plus aux règles d'origine négociées dans le cadre de l'accord EEE. Ces nouvelles règles d'origine — elles s'appliqueront selon toute probabilité à compter du 1er janvier 1993 — sont en certains de leurs points encore plus libérales que les règles d'origine CEE/AELE applicables actuellement, contenues dans le protocole n° 3 des accords de libre-échange.

2.35. Il est extrêmement difficile, pour le Comité, de reconnaître les motifs de la position de la Commission. La Commission sait bien elle aussi que seul un instrumentaire uniforme pour la détermination de l'origine peut servir la division européenne du travail à laquelle nos partenaires d'Europe de l'Est doivent participer étroitement. Dès lors, le Comité suggère d'inclure dans l'ensemble des Accords européens signés avec les États d'Europe centrale et orientale les règles d'origine CEE/AELE actuellement en vigueur, voire plutôt les règles EEE futures, associées à un critère alternatif de pourcentage (cumul « paneuropéen »).

Libre circulation des travailleurs, droit d'établissement et libre prestation des services

2.36. Outre la libre circulation des marchandises, la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement et la libre prestation des services comptent parmi les libertés fondamentales assurées dans le cadre de l'unification européenne. Elles ont une importance économique essentielle ainsi qu'une grande valeur symbolique.

2.37. S'agissant de la libre circulation des travailleurs, les signataires de l'accord visent en premier lieu l'intégration des travailleurs en situation régulière exerçant leur activité sur le territoire de l'autre partie contractante et de leur famille y résidant légalement. Les systèmes de sécurité sociale devront également être coordonnés pour tenir compte de ces personnes. Les facilités accordées par les États membres dans le cadre d'accords bilatéraux devront être si possible améliorées et étendues. Le Comité se félicite expressément des accords conclus mais déplore toujours l'absence de conventions portant sur les travailleurs ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale et résidant illégalement dans la Communauté.

2.38. Dans plusieurs avis, le Comité s'est penché sur le problème des mouvements migratoires en provenance des pays tiers [1] et a demandé que les travailleurs immigrés résidant légalement dans la Communauté participent à l'« Europe des citoyens ». À cet égard, il conviendrait de s'assurer que les droits et les obligations communautaires en matière de séjour, d'emploi et de mobilité s'appliquent aussi sans restriction à ces personnes. En outre, le Comité a invité les États membres et la Commission à harmoniser au niveau communautaire et sans grand retard les dispositions législatives ainsi que les instruments et les mesures relatifs à l'intégration sociale des travailleurs migrants. Il conviendrait également de fixer (enfin) les conditions sous lesquelles les immigrants des pays tiers peuvent jouir au même titre que les citoyens de la Communauté de la libre circulation (à l'intérieur de la Communauté). Le Comité estime que c'est seulement ainsi que les discriminations pourront être éliminées, que l'on contribuera au bon fonctionnement du marché intérieur et que l'on réalisera l'objectif d'un marché de l'emploi harmonisé à l'échelle communautaire.

2.39. Au cours de la deuxième phase de la période transitoire (et le cas échéant même avant), le Conseil d'association examinera d'autres moyens d'améliorer la liberté de circulation (transfrontalière) des travailleurs tout en tenant compte des conditions socio-économiques des États associés et de la situation de l'emploi dans la Communauté. Le Comité regrette à nouveau que la Commission ne soit pas parvenue — ne serait-ce que dans une note incluse dans un protocole — à attirer l'attention sur la marge de manœuvre limitée à moyen terme de la Communauté en matière de libre circulation. D'une part, le marché communautaire de l'emploi ne laisse entrevoir pour l'instant aucun besoin notable en main-d'œuvre supplémentaire en provenance de pays tiers (le taux de chômage ne régressera pratiquement pas dans la Communauté au cours des prochaines années) et, d'autre part, les concessions contenues dans les accords actuels (avec la Turquie) limitent aujourd'hui déjà les possibilités d'immigration pour les demandeurs d'emploi. Enfin, il ne faudrait pas oublier que les dispositions faisant l'objet de critiques se retrouvent dans tous les accords. Elles figurent dans les Accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, elles sont aujourd'hui introduites dans les accords avec la Bulgarie et la Roumanie et — pour des raisons d'égalité de traitement — le seront immanquablement dans tous les futurs Accords européens. Attendu la libération de main-d'œuvre (considérable) engendrée par les réformes intervenues chez nos partenaires est-européens, la pression exercée sur le marché de l'emploi communautaire connaîtra une forte poussée à moyen terme. La question se pose de savoir à quels travailleurs de quels pays signataires la Communauté accordera alors la priorité. La formule des quotas n'apporterait ici aucune solution satisfaisante. « Établir des quotas pour les différents groupes (ou pays) pour ainsi en accueillir certains et en refouler d'autres, revient fondamentalement à traiter des situations identiques de manière inégale. Or l'égalité de traitement de cas identiques constitue le fondement de l'État de droit et de ses garanties juridiques (H. Afheldt, « Europa vor dem Ansturm der Armen ». In: Süddeutsche Zeitung, n° 234 du 10 octobre 1992) ». Le Comité estime qu'il est grand temps d'examiner en profondeur la notion complexe de « libre circulation des travailleurs » dans les relations entre la Communauté et les États associés et d'esquisser à partir d'une approche élaborée des problèmes de l'immigration des solutions durables, sans soulever aujourd'hui de grands espoirs qui déboucheraient demain au plus tard sur d'amères déceptions.

2.40. S'agissant du droit d'établissement, les États membres de la Communauté ont l'intention, dès l'entrée

[1] JO n° C 343 du 24. 12. 1984, JO n° C 188 du 29. 7. 1985, JO n° C 159 du 17. 6. 1991, JO n° C 339 du 31. 12. 1991 et JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

en vigueur des Accords européens, d'offrir pour l'établissement de sociétés et de ressortissants des pays concernés, les mêmes conditions que celles dont bénéficient leurs propres entreprises et ressortissants. La Bulgarie et la Roumanie appliqueront elles aussi cette mesure immédiatement, sauf pour certains secteurs économiques pour lesquels l'égalité de traitement entrera en vigueur au plus tard à la fin de la période transitoire de dix ans. En cas de difficultés d'ajustement structurel ou de problèmes graves d'autre nature (notamment sociale) dans certains secteurs économiques, les pays est-européens signataires peuvent avoir recours à des dérogations. Celles-ci doivent toutefois expirer deux ans après la fin de la première phase. Des mesures de protection sont également prévues lorsque les entreprises d'un secteur économique ou industriel donné enregistrent des pertes considérables de parts de marché domestique.

2.41. Le Comité souscrit à ces accords dans leur principe. Le droit d'établissement favorisera le passage vers une économie de marché et contribuera à créer dans les États associés une économie moderne et compétitive. Le Comité est également conscient de ce que des mesures de protection temporairement limitées sont nécessaires dans des cas exceptionnels. Il n'est cependant guère possible de motiver raisonnablement le fait que des pertes considérables de parts de marché domestique justifient à elles seules la protection des entreprises nationales. Une telle politique n'accroîtra pas la compétitivité de l'industrie domestique mais retardera l'ajustement structurel nécessaire, lequel sera reporté à un avenir vraisemblablement guère plus facile et gagnera ainsi en complexité. Le Comité suggère par ailleurs de revoir ce point avec les signataires et de le libeller à l'avenir de manière plus précise. En particulier, les variables du marché « pertinentes » et la définition des parts de marché devraient être fixées de manière univoque.

2.42. S'agissant des prestations de services, le Comité souscrit à l'objectif de la libéralisation (progressive et réciproque). Eu égard à l'importance croissante des marchés de services dans le monde entier, les mesures de libéralisation dans ce domaine ne sauraient être trop hardies. Le Comité se réjouit de la volonté commune des signataires d'intégrer le moment venu dans les Accords européens les résultats de l'Uruguay Round du GATT qui vise l'établissement d'un cadre multilatéral de principes et de règles régissant les échanges de prestations de services.

2.43. Des dispositions particulières sont prévues en ce qui concerne les prestations de services de transport transfrontaliers. S'agissant des transports maritimes internationaux, le principe du libre accès au marché est appliqué. Il n'est pas dérogé aux droits et obligations inhérents au code de conduite des Nations unies pour les conférences maritimes. Dans le domaine des transports aériens et terrestres, l'accès réciproque au marché sera régi par des accords de transport qui devront être négociés entre les États signataires après l'entrée en vigueur des Accords européens. En outre, la Bulgarie et la Roumanie ont l'intention, au cours de la période transitoire, d'adapter largement leurs dispositions législatives en matière de transports aériens et terrestres, y compris les dispositions administratives, techniques et autres, à celles de la Communauté.

Circulation des capitaux, concurrence et harmonisation des dispositions législatives

2.44. Dans son avis sur les Accords européens conclus avec les pays du Triangle de Visegrad, le Comité estime que les avantages d'une libéralisation des échanges de biens et de services en termes de localisation et de spécialisation, ne sauraient être exploités que si la libre circulation transfrontalière des capitaux est également assurée. La libre circulation des capitaux crée des conditions favorables pour la coopération en matière de politique monétaire et appuie les efforts visant une plus grande stabilité. Le Comité soutient tout arrangement permettant d'étendre la libre circulation des capitaux entre la Communauté et ses partenaires est-européens. On ne peut que se réjouir de ce que les signataires s'engagent, dès l'entrée en vigueur des Accords, à garantir la libre circulation des capitaux en ce qui concerne les investissements directs, leur réalisation et le rapatriement des bénéfices éventuels. Par ailleurs, au cours de la première phase de cinq ans des Accords européens, les conditions devront être créées pour l'adoption graduelle des dispositions communautaires en matière de libre circulation des capitaux; au terme de cette période, le Conseil d'association examinera la possibilité d'une adoption complète des dispositions communautaires pertinentes.

2.45. Les dispositions des accords relatives à la concurrence, aux marchés publics et aux aides d'État correspondent aux dispositions en la matière figurant dans les Accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Une clause de sauvegarde est également prévue en cas de difficulté de la balance des paiements. Le Comité approuve dans leur principe les dispositions prévues. La concurrence est la pierre angulaire du marché commun: sans elle, il ne serait pas possible de tirer profit des avantages du marché intérieur; sans elle encore, l'ensemble du processus d'intégration européenne présenterait de graves lacunes. Les États associés de l'Est devraient d'emblée s'efforcer d'aligner le plus possible leurs règles nationales en matière de concurrence sur le droit de la concurrence en vigueur dans la Communauté européenne. Le Comité se demande par ailleurs si trois ans (à compter de l'entrée en vigueur des accords) sont véritablement nécessaires pour adopter les dispositions d'application des règles de concurrence.

2.46. Il y a lieu de souligner la déclaration des parties contractantes selon laquelle l'ouverture des marchés publics sur la base des principes de non-discrimination et de réciprocité, en liaison notamment avec les règles correspondantes du GATT, doit être envisagée comme un objectif souhaitable. La libéralisation des marchés publics dans tous les domaines constitue une pièce maîtresse, d'une importance majeure pour la politique

industrielle, du programme relatif à l'achèvement du marché intérieur. Comme l'ont répété à différentes reprises la Commission et le Comité, l'économie européenne ne pourra se développer que si, pour les marchés publics également, les autorités compétentes perdent enfin leur habitude de privilégier les « champions nationaux » lors de l'adjudication de ces marchés.

2.47. Le Comité approuve expressément la disposition selon laquelle, pendant la première phase de la période transitoire, toutes les aides d'État accordées en Bulgarie et en Roumanie doivent être évaluées sur la base des dispositions de l'article 92 paragraphe 3a) du Traité CEE. Il aurait en outre été souhaitable de prévoir également dans les Accords européens le contrôle des aides, conformément à l'article 93 du Traité CEE. Le Comité juge insuffisant le rapport annuel qu'il est prévu d'élaborer sur le volume total des aides et leur répartition. Le Conseil d'association devrait être en mesure d'utiliser efficacement pour les États associés tous les instruments communautaires de contrôle des aides — comme déjà souligné plus haut.

2.48. Les parties contractantes reconnaissent l'importance majeure qui revient à l'harmonisation des législations bulgare et roumaine avec le droit communautaire pour l'intégration économique (et sociale) de ces deux États dans la Communauté européenne. Les entreprises des pays signataires ont avant tout besoin d'une marge de manœuvre fiable et d'une plus grande liberté d'organisation, pour — comme l'a déclaré le Comité dans son avis sur la politique industrielle européenne [1] — renforcer leur compétitivité, affronter la pression croissante des entreprises internationales des pays tiers tout en faisant preuve de flexibilité et enfin créer des emplois et les garantir à long terme.

2.49. L'harmonisation juridique — sur ce point le Comité souscrit sans réserve à la position de la Commission — est une tâche colossale, car elle concerne une multitude de dispositions qui ne pourront être rapprochées que progressivement : législation douanière, droits des sociétés, législation bancaire, comptabilité des entreprises et fiscalité, propriété intellectuelle, protection des travailleurs sur le lieu de travail, services financiers, règles de concurrence, protection de la santé et de la vie humaine, animale et végétale, protection des consommateurs, impôts indirects, dispositions et normes techniques, dispositions juridiques et administratives concernant la technologie nucléaire, les transports et l'environnement. Les deux États associés de l'Est se sont d'ores et déjà engagés à rapprocher graduellement leurs législations du droit communautaire.

2.50. Le Comité déplore une fois encore qu'aucune priorité n'ait été fixée. Le principe d'une approche en deux phases s'applique également au rapprochement des législations, mais aucune indication concrète n'a été fournie concernant les dispositions qui devraient être harmonisées au cours de la première phase et celles pour lesquelles la période transitoire de dix ans sera nécessaire pour leur alignement sur le droit communautaire. Le Comité estime essentiel, dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la concurrence, que la Bulgarie et la Roumanie reprennent dès la première phase le droit communautaire en matière d'environnement, de concurrence et d'aides. Il importe également que les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la technologie nucléaire soient rapidement adaptées et que les règles de sécurité *Euratom* s'appliquent sans délai. Enfin, il est impératif d'agir dans le domaine de la protection des travailleurs sur le lieu de travail ainsi qu'en ce qui concerne certaines directives relatives à la protection des consommateurs (par exemple en matière de responsabilité du fait des produits). La Communauté s'étant engagée contractuellement auprès des deux États associés à leur accorder une aide technique dans le cadre du rapprochement des législations, il devrait être possible d'adopter de manière ciblée les mesures d'adaptation prioritaires et d'assurer l'essentiel de leur mise en œuvre durant la première phase.

Coopération économique

2.51. La Communauté européenne et les deux États associés souhaitent renforcer et approfondir leur coopération économique sur une large base. Cette coopération doit dépasser largement le cadre déjà couvert par les accords de commerce et de coopération. Elle doit dans le même temps renforcer le développement social dans les pays associés. Une attention particulière doit être portée aux mesures favorisant la coopération entre les pays d'Europe centrale et orientale dans la perspective d'un développement régional harmonieux. Enfin, les interventions communes doivent viser à soutenir le processus de développement économique en Bulgarie et en Roumanie et à faciliter l'intégration de ces deux pays dans la division internationale du travail.

2.52. Comme dans le cas des États du Triangle de Visegrad, les projets d'accords avec la Bulgarie et la Roumanie abordent une multitude de domaines dans lesquels les deux parties souhaitent intensifier leur coopération et promouvoir le développement : outre la coopération industrielle, l'aide aux investissements et la protection des investissements, il s'agit des normes industrielles et des essais de conformité, de la coopération scientifique et technique, de la formation professionnelle, de l'agriculture et de l'agro-industrie, de l'énergie et de la sécurité nucléaire, de l'environnement, des transports, des télécommunications, des banques et des assurances, de la politique monétaire, du blanchiment des capitaux, du développement régional, de la coopération sociale, du tourisme, des petites et moyennes entreprises, des douanes, des statistiques, de la drogue et de l'administration publique. Ces différents secteurs de coopération sont à leur tour ventilés en différents champs d'action concrets.

2.53. Le grand nombre de domaines d'action mentionnés est impressionnant et doit être approuvé. Le Comité a toutefois de bonnes raisons de douter — comme c'était déjà le cas pour les pays du Triangle de Visegrad — que des actions communes dans tous ces

[1] JO n° C 40 du 17. 2. 1992 p. 31.

domaines puissent être réalisées à terme. Ni le personnel des organes communautaires ni les ressources financières disponibles ne devraient suffire pour couvrir de manière satisfaisante toute la gamme des actions envisagées. Il ne faudrait pas non plus oublier que les États associés d'Europe de l'Est avec lesquels il a été convenu d'engager une collaboration d'une telle ampleur sont désormais au nombre de cinq. De l'avis du Comité, il aurait été beaucoup plus judicieux de limiter dans un premier temps l'action à quelques grands axes pour lesquels une intervention s'impose en priorité. Le Comité tient avant tout à ce que soient concrétisées des priorités de dimension internationale, impliquant des coûts élevés, dans lesquelles la Communauté et les États associés ou encore les entreprises des États membres de la Communauté peuvent jouer un rôle d'impulsion. Le Comité pense ici avant tout à des domaines politiques tels que les infrastructures, l'éducation et la formation ou l'énergie nucléaire.

2.54. S'agissant des équipements publics de base, il est essentiel de mettre en place et de développer des infrastructures adaptées aux besoins si l'on souhaite mener à bien avec succès les processus de restructuration. Il faut dégager une ligne d'investissement qui réponde aux exigences qualitatives croissantes ainsi qu'à celles d'une économie compétitive et orientée vers le marché. Cela implique que les investissements en infrastructures réalisés en Bulgarie et en Roumanie soient dès aujourd'hui envisagés et évalués dans une dimension européenne.

2.55. Le deuxième axe prioritaire des activités communes des pays associés devrait concerner l'éducation et la formation; en effet, le niveau de qualification des travailleurs joue un rôle déterminant dans le processus de réforme et de réorientation de l'économie. Font avant tout défaut des connaissances et des expériences adéquates concernant le fonctionnement des systèmes fondés sur l'économie de marché, ainsi que l'utilisation des techniques modernes de production, d'information et de communication. Des lacunes sont également à signaler dans les secteurs non spécialisés: l'indépendance, l'initiative et la créativité n'étaient en effet pas de mise dans une économie planifiée.

2.56. Le troisième axe d'intervention doit porter sur la réduction des déficits de sécurité des centrales nucléaires. Les principaux déficits de sécurité concernent notamment les réacteurs à eau pressurisée de la première génération de conception soviétique (WWER 440/230), dont la mise hors exploitation a été réclamée depuis longtemps. Quatre de ces réacteurs, dont deux ont été fermés par le gouvernement bulgare en 1991, sont situés sur le site bulgare de Kosloduj. Mais plusieurs incidents survenus les mois passés démontrent que des risques importants en matière de sécurité subsistent à Kosloduj et que des mesures doivent être prises sans délai afin d'accroître le degré de sécurité des réacteurs. Le Comité se félicite que les pays membres du Groupe des 24 aient depuis lors souscrit au programme d'action multilatéral — adopté lors du Sommet de Munich — relatif à l'amélioration de la sécurité des centrales nucléaires en Europe de l'Est et soient décidés à mettre en œuvre ce programme rapidement. La Commission devrait parallèlement poursuivre résolument ses propres projets, financés à l'aide des fonds alloués au titre du programme *Phare*, afin de permettre au plus vite l'analyse des résultats de ces études dans l'optique de l'amélioration des installations d'Europe de l'Est.

2.57. Il convient de mettre l'accent à cet égard sur l'engagement pris par les parties signataires de développer et de renforcer la coopération dans le domaine de l'environnement. Le Comité appuie expressément l'intention déclarée de tenir compte dès le départ, pour toutes les mesures (économiques) des intérêts de l'environnement. La politique de l'environnement — comme l'a soutenu le Comité dans différents avis — doit être fondée sur la prévention et la coopération et être soigneusement coordonnée avec les autres politiques (telles que la politique régionale ou la politique de recherche et de développement). La politique de l'environnement — conçue comme une politique paneuropéenne — constitue un défi international que les États ne sauraient relever par des interventions isolées.

2.58. Parmi les domaines de coopération prioritaires en matière de protection de l'environnement, il faut également citer la gestion et la qualité de l'eau, notamment en ce qui concerne les cours d'eau transfrontaliers. En conséquence, un protocole contenant des dispositions concrètes relatives à la protection et à la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontaliers (Danube, Nestos, Strimonas, Evros) doit être joint à l'accord européen conclu avec la Bulgarie. De l'avis du Comité, un système de surveillance et de contrôle de la quantité et de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontaliers devrait être développé de toute urgence et être mentionné dans le protocole additionnel de l'accord avec la Bulgarie. Ce système devrait prévoir des mesures appropriées en vue:

— de réduire le niveau de pollution des cours d'eau transfrontaliers;

— de prévenir en temps utile, en cas d'inondations, les risques de pollution excessive;

— de lutter contre l'érosion des sols produite par des conditions de ruissellement variables;

— de promouvoir une utilisation adéquate et s'effectuant dans des conditions identiques des ressources en eau; et

— de garantir la protection de la flore et de la faune à l'embouchure des cours d'eau transfrontaliers et dans les zones avoisinantes.

Afin de financer les mesures nécessaires, les parties contractantes devraient proposer des solutions acceptables dans le cadre de la coopération financière.

Coopération financière

2.59. Les difficultés d'ajustement structurel des deux États associés et le développement d'une économie compétitive ne sauraient être maîtrisés sans une aide exté-

rieure effective. Tous les États d'Europe centrale et orientale en reconversion ont besoin de financements en monnaie forte, la nécessité d'une aide financière ne cessant d'augmenter depuis que le processus de transformation économique est lancé.

2.60. Le soutien financier apporté à terme par la Communauté est constitué d'une combinaison de prêts et d'aides non remboursables. Il ressort des projets d'Accords que le programme *Phare* sera poursuivi dans le cadre de la coopération financière jusqu'à la fin 1992. Il est ensuite prévu d'octroyer des aides communautaires ainsi que des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) — sur une base pluriannuelle — dans le cadre de l'opération *Phare* ou d'un nouvel instrument de financement.

2.61. Le Comité souscrit à l'approche de la Communauté et estime également que l'aide communautaire ne peut être envisagée de manière judicieuse que dans le cadre d'un programme pluriannuel. Ce calendrier devrait — tout au moins dans la phase initiale — se limiter à trois à cinq ans et s'insérer sans heurt dans la première phase de la période transitoire des accords européens. S'agissant des prêts de la Banque européenne d'investissements (BEI) au niveau macro-économique, l'aide est fonction des besoins constatés, des priorités fixées, de la capacité d'absorption de l'économie, de la faculté de remboursement et des progrès de la Bulgarie et de la Roumanie dans la mise en œuvre des processus de réforme allant dans le sens d'une économie de marché.

2.62. Une coordination stricte des fonds disponibles entre les parties signataires est indispensable. À cette fin, il deviendra nécessaire de centraliser les crédits communautaires (y compris les prestations bilatérales) avec les aides financières accordées par d'autres États membres de l'OCDE ou par des institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale et Banque européenne pour la reconstruction et le développement) à la Bulgarie et à la Roumanie. Il convient de suivre en permanence l'ensemble des prestations financières et l'utilisation des fonds, de les coordonner au sein de la commission d'association et d'en contrôler l'efficacité conjointement avec les partenaires des Accords. Le Conseil d'association devrait être informé régulièrement des résultats de ces activités.

Dispositions institutionnelles, générales et finales

2.63. Dans le contexte du dialogue politique, le Comité a invité les parties signataires à créer, en temps utile, aux côtés du Conseil d'association et de la commission parlementaire d'association, un comité consultatif d'association. En conséquence, il faut également compléter les dispositions institutionnelles prévues par les projets d'Accords (Titre IX) en deux endroits. En premier lieu, il convient d'ajouter à l'article 108 (Bulgarie)/article 111 (Roumanie), qui vise la constitution par le Conseil d'association de commissions spéciales ou de groupes de travail, un troisième alinéa libellé comme suit:

Article 108 (3)/Article 111(3)

« Pendant la première phase transitoire (article 7) de l'Accord, le Comité économique et social de la Communauté européenne organise, sous la responsabilité du Conseil d'association, le dialogue et la coopération entre les milieux économiques et sociaux de la Communauté européenne et de la Bulgarie/Roumanie. À cette fin sont prévues des rencontres régulières. »

En outre, il est nécessaire d'ajouter sous le titre IX un article indiquant la composition et le rôle du comité consultatif d'association. Le Comité économique et social propose le libellé suivant.

Article ...

« A partir de la deuxième phase transitoire (article 7) de l'Accord est mis en place un comité consultatif d'association représentant les milieux économiques et sociaux de la Communauté européenne et de la Bulgarie/Roumanie. Il se compose en nombre égal de membres du Comité économique et social de la Communauté européenne et de représentants des organisations économiques et sociales de la Bulgarie/Roumanie.

Le comité consultatif d'association développe le dialogue et la coopération entre les milieux économiques et sociaux de la Communauté européenne et de la Bulgarie/Roumanie.

Dans le cadre de cette coopération sont traités les problèmes fondamentaux de la participation de la Bulgarie/Roumanie au processus d'intégration européenne, de l'établissement en Bulgarie/Roumanie d'un nouvel ordre politique et économique, ainsi que d'autres aspects de la coopération dans le cadre de l'Accord européen.

Le comité consultatif d'association se donne un règlement intérieur et s'exprime par le biais de rapports et d'avis. »

2.64. Des informations récentes en provenance de la Commission laissent entendre que les parties signataires adoptent une attitude positive à l'égard des propositions du Comité relatives à la participation des milieux socio-économiques au dialogue social. La Roumanie et la Communauté européenne sont convenues dans une déclaration commune que « le Conseil d'association doit examiner, conformément à l'article 111 de l'accord, l'opportunité d'instaurer un organe consultatif composé de membres du Comité économique et social des Communautés européennes et de partenaires correspondants de Roumanie ». Il n'est pas exclu que le même texte soit repris dans l'accord européen avec la Bulgarie. Le Comité accueille favorablement cette déclaration commune qu'il considère comme un premier pas dans la bonne direction. Il part également de l'hypothèse que des déclarations analogues pourront également être

adoptées par la suite avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie et être insérées dans les trois accords européens correspondants.

2.65. Les Accords européens doivent être ratifiés par les Parlements des États associés, ce qui implique qu'ils n'entreront en vigueur qu'avec un certain retard. Afin de permettre néanmoins un développement continu des relations commerciales, la Communauté européenne et les États du Triangle de Visegrad ont conclu des Accords intérimaires sur le commerce et les mesures d'accompagnement. Des accords intérimaires de ce type seront également conclus avec la Bulgarie et la Roumanie; ils pourraient entrer en vigueur dès le printemps de 1993. De l'avis du Comité, cette démarche est juste et nécessaire. Cependant la Commission européenne devrait faire en sorte à l'avenir — en agissant également auprès des États membres de la Communauté — que les échanges de marchandises entre la Communauté et les États associés ne soient pas rendus inutilement compliqués — comme dans le cas des accords intérimaires avec les États du Triangle de Visegrad — du fait de difficultés techniques. Ces difficultés peuvent être illustrées par trois exemples:

— les accords intérimaires avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie sont entrés en vigueur dans les faits le 1er mars 1992, mais les textes contractuels correspondants n'ont été publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* que le 30 avril 1992. Dans l'intervalle, la plupart des marchandises importées n'ont pu être dédouanées que contre dépôt d'une garantie;

— avec l'entrée en vigueur du volet commercial des Accords européens, les étapes successives de l'abaissement des droits de douane ont certes été portées à la connaissance du public, mais pas la base de départ. Même les ambassades des États du Triangle de Visegrad interrogées n'ont pu fournir à ce sujet d'informations faisant foi;

— la situation s'est encore compliquée du fait de l'ignorance parfois considérable des fonctionnaires chargés du dédouanement des marchandises, une information suffisante n'ayant pu être donnée en raison du manque de temps.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur le XXIe Rapport sur la politique de concurrence

(93/C 19/24)

La Commission a décidé le 30 avril 1992 de consulter, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur le XXIe Rapport sur la politique de concurrence.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 1992 (Rapporteur: M. Mourgues).

Au cours de sa 301e session plénière, séance du 25 novembre 1992, le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

0. Présentation de l'avis

0.1. Le débat préliminaire mené par le Comité a considérablement élargi le champ de ses réflexions sur la politique de concurrence

— d'une part en confirmant l'intime conviction déjà acquise sur la nécessité d'une cohérence indispensable entre la politique de concurrence de la Communauté et sa politique industrielle,

— d'autre part en prenant en considération l'incidence et les effets des bouleversements politico-économiques en cours au niveau planétaire en général mais aussi et plus particulièrement sur le continent européen ainsi que leur influence sur les accords et les échanges commerciaux.

0.2. C'est pourquoi il a été estimé nécessaire de scinder l'avis en deux parties

a) l'avis sur le XXIe rapport;

b) l'expression d'une série de réflexions sur le devenir plausible de la politique de concurrence dans le cadre des politiques communautaires.

A. AVIS SUR LE XXIe RAPPORT

1. Généralités

1.1. La Commission a toujours reconnu la pertinence des avis donnés par le Comité et notamment celui sur le dernier Rapport sur la politique de concurrence. Le Comité s'en félicite mais regrette toutefois que certaines de ses propositions ne soient pas retenues. La Commission affirme cependant au point 4.1 paragraphe 2, qu'elle partage un grand nombre de soucis du CES en ce qui concerne ses remarques de fond.

1.1.1. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission, dans son rapport, a porté une attention particulière aux intérêts des consommateurs et l'incite à poursuivre dans cette voie.

1.1.2. Par ailleurs, les améliorations dans la présentation du Rapport, la clarté de son exposé, la lecture plus facile, favorables à une plus grande transparence, ainsi que sa publication avant la fin du 2e trimestre de l'année en cours constituent des progrès appréciables. Le Comité estime néanmoins encore perfectible la présentation du rapport par l'expression rigoureuse des aspects technique et juridique des analyses présentées.

1.1.3. La Commission pourra ainsi disposer de la contribution des milieux politiques et socio-professionnels institutionnalisés par le Traité avant la rédaction du prochain rapport annuel.

1.2. Il est intéressant de noter que, comme l'avait demandé le Comité dans son dernier avis [1], le XXIe Rapport approfondit l'analyse de la politique communautaire et l'application concrète des règles de concurrence dans la perspective de l'achèvement imminent du marché intérieur, et vient en conjonction avec l'analyse des premiers effets de l'application du règlement sur le contrôle des concentrations. Dans ces conditions, « la politique de concurrence acquiert une importance grandissante dans le cadre du processus engagé vers l'Union économique et monétaire et l'achèvement du marché intérieur » [2].

1.2.1. Ces aspects préfigurent et faciliteront la mise en œuvre des nouveaux articles 130 et 130A à 130P du Traité de Rome prévus par le Traité de Maastricht.

1.3. *Contrôle des concentrations*

1.3.1. Le renforcement ou la création des positions dominantes constituent parfois des réactions négatives au processus d'ouverture entraîné par l'achèvement du marché intérieur. Ces attitudes doivent être mises en échec par l'application conjuguée de l'article 86 du Traité et du règlement n° 4064/89 pour le contrôle des concentrations. Le Comité est attentif aux résultats de ce contrôle dont le XXIe rapport rend compte des

[1] JO n° C 49 du 24. 2. 1992.
[2] XXIe Rapport, Préface, p. 1.

effets d'une première année complète d'application. En particulier, l'évaluation des positions dominantes, de la concurrence potentielle, ainsi que le développement de la concentration doivent être fondés, d'un côté, sur une évaluation objective des faits et d'un autre, sur une prévision réelle des effets sur la concurrence. A cet égard, le Comité estime que dans le cadre de ce contrôle, la Commission ne doit en aucun cas orienter ses décisions vers des actes de gestion d'une économie administrée.

1.3.2. Cependant, le seuil trop élevé de déclenchement du contrôle, fixé à 5 milliards d'ECU, continue à susciter toute une série de doutes. Ce seuil ne peut être justifié, que ce soit du point de vue économique ou du point de vue de la concurrence. En tout état de cause le Comité demande à la Commission de faire le point sur cette question dans le cadre du XXIIe Rapport tant pour ce qui concerne le seuil et son abaissement que pour certains contrôles de caractère structurel.

1.3.3. Le Comité prend acte des moyens juridiques mis à la disposition de tiers, notamment des salariés, par les dispositions de l'article 18, paragraphe 4 du Règlement 4064/89 sur les concentrations. Il observe, toutefois, que ces moyens ne peuvent être utilisés que dans la mesure où les représentants des salariés disposent, de la part des employeurs, des informations utiles données dans des délais appropriés.

1.4. L'élimination des distorsions de concurrence entre les États membres devient d'autant plus essentielle que les mesures du Livre blanc « Marché intérieur » sont désormais introduites dans le processus législatif communautaire et leur transposition dans les législations nationales est amorcée. Une vigilance accrue s'impose alors à l'égard du comportement des acteurs non seulement économiques mais surtout institutionnels et politiques dans le but de prévenir des régimes d'aide aux échelles nationale, régionale et locale qui pourraient nuire au fonctionnement du Marché intérieur. Le Comité souhaite, à cet égard, l'accélération de l'adéquation entre la législation communautaire et les législations nationales.

2. L'application de la politique de concurrence dans les secteurs réglementés

2.1. Généralement les secteurs réglementés assurent un service public lequel, en toutes circonstances, doit être accessible et à la disposition de tous les citoyens « usagers ». Ces secteurs disposent d'un monopole de fait dès lors qu'ils utilisent sans partage un réseau de circulation ou de distribution. La possibilité pour plusieurs prestataires de services d'accéder, sous certaines conditions, à ces réseaux rend seule possible l'exercice d'une réelle concurrence.

2.2. Cette possibilité existe pour les lignes aériennes, maritimes, routières, fluviales et pour les réseaux télécom, télévision, bancaires. La politique de concurrence doit cependant être attentive aux effets de certaines déréglementations qui facilitent la constitution de consortiums au sein desquels les responsables n'hésitent pas à offrir des tarifs dont les montants sont dans un premier temps inférieurs à leurs prix de revient et entraînent des faillites aux conséquences sociales dramatiques chez les concurrents.

2.2.1. La règle du prix de vente au moins égal au prix de revient d'une marchandise ou d'un service doit être un critère d'appréciation de base d'une saine concurrence.

2.3. Lorsque le monopole d'utilisation des réseaux est inévitable (transport ferroviaire, distribution de l'énergie — électricité, gaz — eau potable, assainissement, ordures ménagères), interviennent soit des sociétés de droit public, soit des sociétés de droit privé de services, soit encore des sociétés liées par des contrats d'affermage de durée limitée.

2.3.1. Le consommateur subit en ces circonstances l'application d'un prix de tarif agréé par le concédant, prix parfois modulé en fonction de certaines catégories d'usagers (gros ou petits consommateurs, tranches d'âge, cas sociaux, usage séquentiel du service, etc.).

2.3.2. L'application des règles de concurrence paraît difficile dans ces secteurs, aussi le respect de certains principes semble-t-il être de nature à sauvegarder l'abus d'une position dominante de fait à savoir :

a) la transparence totale du mécanisme d'élaboration des prix de tarif fondé sur le bilan financier et l'application d'un système uniforme de comptabilité analytique;

b) la prise en charge financière par le concédant au bénéfice du concédé des réductions de prix de tarif accordées dans le cadre de l'application d'une politique sociale;

c) le respect de la limitation du délai des concessions et l'obligation d'appel d'offres à l'occasion de leur renouvellement;

d) le respect scrupuleux par les concessionnaires des directives communautaires relatives aux Marchés Publics.

2.3.3. Les suggestions du Comité doivent se situer dans les cas d'application de l'article 90, paragraphe 2 du Traité et en conformité avec la jurisprudence qui en découle. Le XXIe Rapport est explicite à cet égard (2e partie, Chapitre II, paragraphes 9 et 10).

2.4. Les services publics bénéficient fréquemment d'aides de l'État notamment dans le secteur des transports. Le Comité sera attentif à la mise en place des « contrats de service public » au 1er juillet 1992. Il souhaite que les prochains rapports annuels rendent compte de leurs effets. Il estime par ailleurs que la notion de réseaux européens d'intérêt communautaire s'inscrive dans l'équilibre futur du Marché intérieur.

Chacun dans son domaine — Communauté, États, régions — devra agir en cohérence de telle sorte que l'adaptation des droits spéciaux ou exclusifs accordés à des entreprises titulaires évolue en conformité avec les Traités CEE et Union européenne.

2.5. La remise en question de certains monopoles notamment pour ce qui concerne à la fois la production, le transport et la distribution de l'énergie, doit faire l'objet d'une étude attentive conformément aux dispositions de l'article 37 du Traité. Le Comité est disposé à examiner les projets de directives prévus pour son application.

3. *La politique industrielle — les aides et la politique de concurrence*

3.1. *Liens entre politique industrielle et de concurrence*

3.1.1. Les lignes directrices d'une politique industrielle menée à l'échelle de la Communauté furent définies en 1990. La politique de concurrence y occupe une place essentielle, aussi bien sur le plan interne que sur le plan externe. Les instruments juridiques privilégiés de l'action à mener demeurent les articles 85, paragraphe 3 et 90 à 94 du Traité ainsi que le règlement sur le contrôle des concentrations.

3.1.2. A cet égard, le Comité rappelle l'avis donné le 27 novembre 1991 lors de la communication de la Commission intitulée « La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel » et notamment son observation sur « le fait d'imposer à un stade précoce des valeurs de seuils trop élevés rendra difficile sinon impossible, la mise en œuvre par tous les États membres d'une politique concurrentielle uniformément appliquée — du moins en ce qui concerne ses axes fondamentaux » [1].

3.2. *Les exemptions par catégories*

3.2.1. Les accords de spécialisation et de franchise méritent une attention soutenue compte tenu de l'imminence du Marché unique. Une enquête sur la distribution et la vente des automobiles, laquelle devrait être complétée par une autre enquête sur la distribution et la vente des pièces détachées a été révélatrice des distorsions de prix constatées entre les États membres. Le délai disponible avant que la Commission décide le renouvellement du règlement 123/85 après le 30 juin 1995, devra être mis à profit pour approfondir, dans leur ensemble les conditions de ce renouvellement et cela d'une part à la lumière de l'expérience nouvelle résultant de la mise en place du Marché unique et d'autre part des consultations indispensables entre la Commission et les milieux professionnels concernés et les consommateurs.

3.2.2. Les accords Recherche et Développement ainsi que ceux d'entreprises communes pour la commercialisation des produits représentent un élément vital de la politique industrielle. Dans la mesure où ils sont liés avec les accords de spécialisation/distribution, une modification des règles en vigueur sera de nature à favoriser l'essor industriel et la compétitivité mondiale de la Communauté. A cet égard, le Comité partage le souci de la Commission d'assurer « la convergence entre intérêts particuliers et intérêt général et de situer cette convergence au centre de toute la politique de concurrence » et approuve les projets de règlements de la Commission [2]. En ce qui concerne le règlement d'exemption par catégories d'accords dans le domaine des assurances, le Comité plaide pour une attitude restrictive interdisant des accords sur des taux de primes particulièrement sensibles du point de vue de la concurrence et renvoie à son supplément d'avis du 25 novembre 1992 [3].

3.2.3. Il va de soi que les règlements relatifs aux « licences et brevets » et « licences de savoir-faire » doivent évoluer en cohérence et simultanément.

3.3. *Les aides d'État*

3.3.1. Le Comité demande instamment à la Commission de continuer à insister pour que les aides d'État soient transparentes, momentanées et dégressives, conformément aux exigences de la politique de concurrence. Dans ce domaine elles doivent également être compatibles avec l'objectif de la cohésion économique et sociale. Dans ce contexte, il accueille avec intérêt le troisième rapport sur les aides d'état publié par la Commission.

3.3.2. La Commission dispose de fonds structurels et notamment du Fonds européen de développement régional (Feder) lesquels, dans le cadre de l'objectif prioritaire de cohésion économique et sociale, doivent constituer l'élément dynamique d'entraînement privilégié des aides d'État au bénéfice du développement des régions les moins favorisées. Le Comité partage à cet égard le souci de la Commission de limiter la distribution d'aides significatives accordées aux régions non éligibles. L'encadrement communautaire envisagé fondé sur des pourcentages d'investissement et de plafonds paraît opportun.

3.3.3. Le Comité observe que les règles fixées par le Traité de Maastricht pour l'Union économique et monétaire, auront pour effet de réduire les marges de l'endettement et des déficits nationaux. Les dépenses d'État ne devront plus guère excéder les recettes courantes, moyens classiques de trésorerie, ce qui impliquerait une réduction notable des distorsions de concurrence dans la Communauté.

3.3.4. En ce qui concerne la définition des conditions dans lesquelles seront accordées les aides aux petites et moyennes entreprises, y compris l'artisanat, le Comité

[1] Avis « Politique industrielle », JO n° C 40 du 17. 2. 1992.

[2] JO n° C 207 du 14. 8. 1992.

[3] Voir avis suivant.

approuve la proposition des actions positives de stimulation et de l'édiction de la règle «de minimis» (50 000 ECU — trois ans — cf. 3.1-A paragraphes 1-8) [1].

4. **La dimension internationale de la concurrence**

4.1. La souhaitable intégration des économies mondiales, résultant pour une large part du développement international du libre-échange crée des conditions favorables aux concentrations d'entreprises transnationales voire transcontinentales, lesquelles peuvent comporter des risques de comportement anticoncurrentiels.

4.2. Les actions, négociations et accords conclus par la Communauté pour tenir ces risques en échec sont approuvés par le Comité. Il s'agit tout particulièrement de l'Espace Economique Européen, des accords d'association avec les pays de l'Europe centrale et orientale, et des contacts avec les autorités nipponnes concernées. Il va de soi que ces négociations doivent être conduites dans le respect des règles juridiques du Traité. Il en va de même des accords conclus (cf. la contestation de certains États membres au sujet de l'accord intervenu entre la Commission et les autorités anti-trust des EUA).

4.3. *GATT*

4.3.1. L'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), conclu après le dernier conflit mondial afin de reconstruire le commerce international mis à mal, a facilité et accéléré le désarmement douanier classique. De nombreux États aux économies convalescentes ou chancelantes ont substitué aux barrières douanières classiques, devenues marginales, d'autres mesures efficaces telles que contrôle des changes, contingentements, etc.

4.3.2. Ce combat d'arrière-garde a eu et a encore pour conséquence la réactivation des accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux dont la multiplication est tout à fait contraire à l'esprit dans lequel les négociateurs ont paraphé le GATT.

4.3.3. Par ailleurs, dans l'actualité présente, et faute d'un équilibre «Prélèvement/Restitution», les négociations achoppent sur les régimes d'aides accordées aux productions agricoles et aux difficultés rencontrées pour équilibrer les prix de revient à la production et des cours mondiaux anormalement bas.

4.3.4. Ces remarques à propos du GATT donnent la mesure des difficultés à surmonter pour établir une saine concurrence au niveau planétaire. Pour sa part, le Comité souhaite que les négociateurs de l'Uruguay round poursuivent leurs efforts et il se pose la question de savoir si une définition précise actualisée de la politique internationale de la concurrence serait de nature à rétablir l'universalité des accords. La deuxième partie du présent avis suggère d'ailleurs une mesure particulière à cet effet (cf. infra B, 9.1 à 3).

4.3.5. Enfin la chute des systèmes d'économie d'État en Europe et la fin de la partition du continent entre l'économie libérale et l'économie planifiée appellent incontestablement des dispositions transitoires (cf. infra B, 10.1 à 5) car dans l'état actuel des choses, une libre concurrence débridée serait génératrice de déséquilibres sociaux considérables.

4.3.6. Ces réflexions conduisent le Comité à souhaiter qu'à l'initiative de la Commission, les négociateurs de l'Uruguay round s'inspirent du principe d'une politique de cohésion économique et sociale coordonnée entre la Communauté européenne et les autres parties au GATT.

4.4. *Actions contre le dumping*

4.4.1. Ces actions ne doivent en aucun cas conduire à l'abandon des moyens dont dispose la Communauté pour lutter contre les actes manifestes de dumping. C'est pourquoi l'étude comparative entre les valeurs marchandes et les prix pratiqués des produits faciliterait grandement la détection des pratiques de dumping. L'analyse des statistiques du commerce extérieur de la Communauté et des États membres peut en être l'outil de travail.

4.4.2. Il serait également souhaitable de détecter les liens qui, par exemple, unissent parfois une entreprise d'un pays tiers et une filiale installée dans un État membre. Il n'est pas exceptionnel que ces liens facilitent des facturations à prix majoré ou minoré en application de la stratégie du groupe, dont l'intérêt particulier risque de mettre largement en échec l'intérêt général.

4.4.3. De toute façon, si l'on admet que les actions antidumping sont liées aux objectifs de la politique de concurrence, il convient d'affirmer leur cohérence. L'application de mesures simultanées contre la concurrence déloyale doit être publiée par la Commission pour en assurer la totale transparence.

4.4.4. Dans le cadre de ces mesures il convient de rappeler et d'exiger l'application des dispositions réglementaires prises pour la mise en œuvre des mesures anti-dumping et notamment celles relatives aux comparaisons entre le prix de la marchandise lors de son introduction sur le territoire communautaire et son prix de revient normal.

[1] JO n° C 213 du 19. 8. 1992.

5. **Observations particulières**

5.1. Le Comité approuve la philosophie de la Commission qui souligne le caractère généralement inefficace des politiques sectorielles de type interventionniste. La question se pose toutefois de savoir si l'atomisation de ces aides et la multiplicité des aspects qu'elles peuvent prendre ne sont pas de nature à limiter les procédures prévues à l'article 93, paragraphe 2 (cf. XXI[e] Rapport, 3.1, A, paragraphe 5).

5.2. S'agissant des aides à la construction navale, l'objectif affiché de tendre vers la disparition des aides, grâce à la conclusion d'accords bilatéraux avec les différents États constructeurs paraît a priori difficile à atteindre. Il se trouve de surcroît confronté aux exigences d'application de normes techniques de navigation et de sécurité de plus en plus coûteuses.

5.3. *L'édition*

5.3.1. En matière de prix des livres la question se pose, de savoir si la concurrence sur les prix doit être entravée.

5.3.2. Une telle entrave aux règles de la concurrence, laquelle entraînerait un contrôle des prix, ne pourrait se justifier que s'il y avait de sérieuses raisons pour le secteur concerné. Les produits de l'édition ajoutent une valeur culturelle à une valeur marchande.

5.3.3. Toute position sur ce problème devrait être examinée avec soin et débattue préalablement avec non seulement les éditeurs et les distributeurs, mais aussi les consommateurs.

5.3.4. Jusqu'à présent, ceux-ci sont réticents dans la mesure où il semble que l'expérience française n'aurait eu d'effet ni sur l'édition, ni sur la distribution du livre et qu'elle aurait eu comme seule conséquence, une hausse des prix pour les lecteurs. Dans ces conditions la Commission devra rester attentive à l'évolution de cette situation particulière.

5.4. *L'agriculture*

5.4.1. Pour ce qui concerne l'agriculture, la concurrence entre les producteurs génère des difficultés majeures aussi bien à l'intérieur de l'État membre qu'entre les États membres [politique agricole commune (PAC)] et au plan mondial (cf. supra GATT, paragraphe 4.3.3). En l'état actuel des choses, il convient donc de faire la différence entre le secteur de production éligible à la PAC et les autres secteurs y compris ceux de l'industrie agro-alimentaire de transformation qui, eux, doivent respecter le libre jeu de la concurrence. Il n'est pas exclu que dans certains cas des groupements de producteurs, ainsi que des concentrations dans la distribution, parviennent à créer des situations de fait analogues à certaines concentrations industrielles. Le Comité invite la Commission à porter son attention sur ces groupements et faire état de ses observations dans les prochains rapports.

5.4.2. À noter que le programme de développement rural et les aides accordées pour les mesures destinées à protéger l'environnement et les paysages introduisent un nouveau paramètre auprès de ceux de la PAC. Cette politique spécifique est de nature à faciliter l'accompagnement des réformes en cours. Le Comité souhaite le suivi de ces actions nouvelles au fil des rapports annuels sur la politique de concurrence.

6. **Pouvoir du juge national en matière de droit de la concurrence**

6.1. Il est exact que l'article 85 paragraphes 1 et 2, l'article 86 et le droit dérivé, produisent un effet direct. Les juges nationaux sont par conséquent compétents pour appliquer ces dispositions. En cas de doute, il leur est par ailleurs toujours possible d'adresser un recours préjudiciel au tribunal de première instance de la Communauté, afin d'éviter des divergences d'interprétation.

6.2. Seule, la Commission est compétente pour appliquer éventuellement le paragraphe 3 de l'article 85. Les possibilités, d'après les rapports de la Commission, qui s'offrent dans le cas où l'accord litigieux est susceptible de faire l'objet d'une décision d'exemption, paraissent contestables dans la mesure où le juge national devrait apprécier la probabilité que la Commission se prononce favorablement et accorde une exemption.

6.3. D'autre part, il est difficile de concevoir qu'un tribunal appartenant à un ordre judiciaire national interroge une administration, fût-elle une administration communautaire. Dans ces conditions, le risque d'absence de cohérence des juridictions nationales entre elles ne peut pas être totalement écarté. Il en est de même pour les distorsions du coût des procédures engagées. Cette constatation rejoint l'ensemble des inconvénients résultant de l'absence de dispositions contentieuses communes du Traité institutif de la Communauté. A ce sujet le Comité attend avec intérêt le document annoncé par la Commission.

7. **Le pouvoir d'appréciation de la Commission**

7.1. Il en serait de même pour l'exercice du pouvoir d'appréciation de la Commission, à propos des incidences de financements publics sur la concurrence intracommunautaire, dès lors que ceux-ci sont accordés à des entreprises surcapacitaires de production (XXI[e] rapport, 3[e] partie, II, paragraphe 4.).

7.2. Par contre, les législations nationales sur la concurrence cohérentes avec le Traité, les seuils d'intervention pour le contrôle des concentrations, les règles « de minimis » pour le régime d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME), sont autant de mesures propices à l'application du régime de subsidiarité, remarque étant faite qu'il appartient aux citoyens, consommateurs, et à leurs organisations de mettre en cause les dispositions éventuellement contraires à l'exercice de la libre concurrence [1].

[1] JO n° C 213 du 19. 8. 1992.

B. RÉFLEXIONS SUR LES CONDITIONS NOUVELLES DE LA CONCURRENCE

8. Considérations générales

8.1. Les bouleversements politico-économiques en cours au niveau planétaire et plus particulièrement sur le continent européen, donnent à penser que les États ou groupes d'États seront amenés à conclure entre eux des accords de coopération de toutes natures. Ces accords auront très probablement une incidence sur les conditions d'application de la politique de concurrence de la Communauté. Conscient de l'importance des enjeux, le Comité estime opportun d'évoquer certaines éventualités.

8.2. Le Comité constate en premier lieu que pour l'acheteur et le consommateur le choix se porte traditionnellement sur le produit qu'il considère être le meilleur tant en ce qui concerne la qualité que le prix. Ce comportement sain a priori engendrera des risques dans certaines conditions de déséquilibre économique, notamment auu plan mondial. Il n'est donc pas interdit de penser que certaines limites à une concurrence totalement débridée soient établies.

8.3. Certes il s'agira de choix politiques graves, d'équilibres « stratégiques » et de solidarité internationale. Pour une large part ces orientations prévisibles seront liées à la ratification et à la mise en vigueur du Traité de Maastricht. Ils impliqueront l'insertion de la politique de concurrence et notamment de ses exemptions dans un cadre réfléchi de recherche de compétitivité et de coopération, aussi bien pour la recherche et le développement que pour la qualité de la production, la sauvegarde de l'environnement, les garanties sociales de revenu décent, bref pour conduire à un développement ordonné et cela dans le cadre d'une nouvelle redistribution internationale du travail.

8.4. Les principaux facteurs de changement se partagent en deux catégories. Ils concernent:

— d'une part, les pays en voie de développement et l'utilisation de leurs ressources;

— d'autre part, les relations commerciales avec les anciens pays du Comecon.

9. Les ressources des pays en voie de développement

9.1. La stabilisation du revenu des productions agricoles d'une part, et la régulation du marché des matières premières de base d'autre part, dont les ventes procurent l'essentiel des ressources des pays en voie de développement (PVD), doivent être le meilleur des gages pour maintenir leurs économies internes à flot, faciliter leur progrès social et endiguer les courants d'émigration vers les pays au produit national brut plus élevé.

9.2. Toutefois, une telle politique de stabilisation des revenus ne doit pas avoir pour conséquence d'encourager la production de biens en quantité supérieure aux besoins globaux du marché, mais elle doit être accompagnée par des incitations à diversifier les productions et cela dans le cadre de politiques de coopération régionale pour le développement économique des PVD.

9.3. De même, outre la rétribution régulière d'un travail, le bénéfice du prix ainsi payé doit procurer aux PVD les moyens de financer l'achat des produits d'importation dont ils ont le plus grand des besoins.

10. Les importations d'origine des pays de l'ancien Comecon

10.1. La conjonction de l'effort pour adopter l'économie de marché et le rééquilibrage des cours des monnaies par d'importantes dévaluations dans les pays de l'Est européen, provoquent des distorsions de prix de production entre l'espace économique européen (EEE) et les anciens pays du Comecon où l'introduction d'une politique de concurrence est à peine amorcée.

10.2. Ces exportations, à des prix très largement inférieurs à ceux des cours mondiaux, bénéficient à la fois des coûts salariaux anormalement bas, d'aides d'état, de coûts d'énergie au rabais. Outre qu'elles accentuent encore des privations excessives des populations concernées, elles portent préjudice à l'équilibre économique des pays de la CEE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et conduisent à aggraver les conditions de l'emploi par le jeu d'une concurrence faussée ayant les caractéristiques et les effets d'une concurrence déloyale.

10.3. Pour autant le soutien des économies de ces pays est indispensable et l'Union européenne a le devoir d'y contribuer fortement et, par là même, de leur permettre d'accéder à des régimes démocratiques et à une économie de marché incluant les préoccupations sociales (cf. avis d'initiative du Comité du 23 septembre 1992 — doc. CES 1039/92 sur l'élargissement).

10.4. Dans ces conditions, le Comité estime indispensable, dans le cadre d'une période transitoire à long terme, de recommander la mise en place de mesures à caractère économique à la fois aptes à protéger son espace économique et sa cohésion sociale et à promouvoir l'essor des anciens pays du Comecon. Les accords d'association avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), qui incluent la mise en œuvre de la concurrence sur la base des principes de la Communauté, préfigurent une plausible généralisation.

10.5. La prise en compte de ces préoccupations lors de la négociation des accords d'association tant en ce qui concerne le respect des dispositions que des conditions de leur élaboration est indispensable.

C. CONCLUSION GÉNÉRALE

Le présent avis sur le XXI[e] Rapport démontre à l'évidence qu'il convient de rester très attentif à l'évolution de la politique de concurrence et à son application pratique.

Cet avis est donné dans des circonstances précises de l'évolution politique, économique et sociale du monde. Le Comité est amené à souligner des faits qui jalonnent les limites de la concurrence. Il s'agit principalement:

- des secteurs réglementés (paragraphes 2.3.1 à 2.3.3)
- des droits spéciaux et exclusifs (paragraphes 2.1 à 2.4)
- des exemptions par catégories, l'une des chevilles ouvrières de la politique industrielle (paragraphes 3.2.1 à 3.2.3)
- de l'éligibilité des aides (paragraphes 3.3.2 à 3.3.3)
- des productions agricoles (paragraphes 4.3.3 et 5.4.1)
- des négociations du GATT (paragraphe 4.3.4)
- de l'essor économique des PVD (paragraphes 9.1 à 9.3)
- des relations avec les pays de l'ex-Comecon (paragraphes 10.1 à 10.5).

Cette énumération souligne les difficultés qui restent à surmonter pour parvenir à imposer une concurrence saine et effective aussi bien dans la Communauté européenne que dans le monde.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de règlement (CEE) de la Commission concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du Traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le domaine des assurances [1]

(93/C 19/25)

Le 22 septembre 1992, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions du 3e alinéa de l'article 20 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 1992 (Rapporteur: M. Mourgues).

Au cours de sa 301e session plénière, séance du 25 novembre 1992, le Comité économique et social, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

Le Comité approuve le projet de règlement compte tenu des observations suivantes.

1. Introduction

1.1. Le 31 mai 1991, le Conseil a habilité la Commission par son règlement n° 1534/91 [2] basé sur l'article 87, 2b du Traité CEE, à réglementer l'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité CEE à certaines catégories d'accords dans le domaine des assurances.

1.1.1. Le projet de règlement de la Commission procédant à l'exemption par catégories de tels accords a été publié au Journal officiel n° C 207 du 14 août 1992 en vue d'obtenir les observations des opérateurs économiques et sociaux.

1.2. Le Comité constate que son avis sur le règlement d'habilitation [3] a été largement retenu et que la Commission en a également tenu compte dans son projet de règlement d'exemption. Néanmoins le CES se presse de faire connaître à la Commission les propositions qu'il voudrait voir retenues dans la version définitive du règlement d'exemption par catégories.

1.3. Grâce à ses travaux réguliers en matière de politique de concurrence et notamment sur base de ses avis annuels sur les rapports de la Commission [4], le Comité peut suivre la Commission dans son appréciation selon laquelle elle a acquis une expérience suffisante à travers le traitement de cas individuels, expérience sur base de laquelle certains accords entre entreprises d'assurance pourraient bénéficier de l'application de l'article 85, paragraphe 3.

1.4. Les catégories d'accords que couvre le projet de règlement d'exemption, concernent l'établissement en commun de tarifs de prime de risque basés sur des statistiques collectives ou sur le nombre de sinistres, les conditions types d'assurance, la couverture en commun de certains types de risques ainsi que la vérification et l'acceptation d'équipements de sécurité.

2. Observations générales

2.1. Le Comité reconnaît l'effort entrepris par la Commission d'arrêter avant la date du 31 décembre 1992 un règlement en vue d'appliquer au secteur des assurances le bénéfice de l'article 85, paragraphe 3 du traité et de faciliter ainsi le comportement des entreprises au moment du parachèvement du Marché intérieur.

2.2. Il faut cependant veiller à ce que le libellé proposé n'entraîne pas de changements au détriment des preneurs d'assurances, compte tenu des dangers que peuvent comporter, pour la concurrence, les tarifs de primes de risques.

2.3. Le Comité constate qu'en ce qui concerne les primes de risques la Commission protège les preneurs d'assurances (entreprises et consommateurs individuels) contre le danger de comportement anticoncurrentiel et contre des clauses abusives (articles 2, 3 et 4). Le Comité interprète l'article 2a de telle manière que le calcul des primes nettes se limite exclusivement au regroupement de données relatives à des situations antérieures. Il se féliciterait que le texte le fasse ressortir encore plus clairement. Le Comité demande que la version française de l'article 4 soit corrigée dans le sens de substituer au verbe « concentrer » le verbe « concerter ».

2.4. Le Comité approuve les restrictions qui conditionnent l'établissement de contrats types d'assurances (articles 6 et 7), remarque étant faite que les dispositions de l'article 6.2 ne doivent pas conduire à une uniformisation des taux de primes.

[1] JO n° C 207 du 14. 8. 1992.
[2] JO n° L 143 du 7. 6. 1991, p.1.
[3] JO n° C 182 du 23. 7. 1990, p. 27.
[4] Voir avis précédent.

2.5. Le Comité approuve également les dispositions concernant la couverture en commun de certains risques (articles 11, 12 et 13). Les définitions de clauses admissibles sont susceptibles de protéger les preneurs d'assurance et de prévenir la formation de positions dominantes, qui sont susceptibles de comporter un risque d'abus.

3. Observations particulières

3.1. Quelque soit le degré de protection du consommateur obtenu par les dispositions réglant les conditions-types d'assurance, le Comité souhaite voir précisé qu'en aucun cas le preneur d'assurance ne peut être obligé d'accepter des clauses de contrat qu'il n'aurait pas souscrit, notamment lorsqu'il s'agit de modifications ou de compléments de contrat.

3.2. Il faut constater que des compagnies d'assurance refusent parfois la couverture de certains risques, même contre une surprime. Si une telle attitude peut s'expliquer par une incertitude juridique dans le domaine des assurances obligatoires, il faudrait néanmoins que le refus soit motivé par écrit. Le règlement devrait imposer une telle condition dans les contrats-types.

3.3. Le Comité rappelle par ailleurs que la coopération dans le domaine de la vérification et de l'acceptation des équipements de sécurité doit prendre en compte les dispositions légales mises en place par les pouvoirs publics et n'être jamais en retrait par rapport à ces dispositions.

4. Conclusions

4.1. Le projet de règlement offre la garantie que les compagnies d'assurances commercialisent des produits et des services compatibles avec les exigences économiques et sociales assorties de conditions acceptables par le consommateur.

4.2. Le Comité demande à la Commission d'adopter ultérieurement des dispositions garantissant une accélération du règlement des sinistres éventuellement par le truchement d'accords de compensation entre plusieurs compagnies d'assurance concernées.

4.3. La Commission devrait également s'attaquer aux problèmes afférents aux assurances venant en garantie de prêts contractés, par exemple à l'occasion de l'acquisition de biens immobiliers.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de Règlement (CEE) du Conseil portant Organisation Commune des Marchés dans le secteur de la banane [1]

(93/C 19/26)

Le 24 août 1992, 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 du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 novembre 1992 (Rapporteur: M. Ovide Etienne).

Lors de sa 301e session plénière des 24 et 25 novembre 1992 (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté par 80 voix pour, 43 voix contre et 14 abstentions, l'avis suivant.

1. Synthèse du contenu du document de la Commission

1.1. L'achèvement du Marché unique au 1er janvier 1993 rend nécessaire la réalisation du Marché intérieur dans le secteur de la banane et impose un régime commun à l'importation des bananes dans la Communauté.

1.2. En conséquence, la Commission propose au Conseil la création d'une organisation commune des Marchés (OCM) dans le secteur de la banane, prévoyant le soutien des prix au moyen de mesures internes et de mesures à l'importation.

1.3. *Les mesures internes*

1.3.1. L'OCM est prévue pour une durée de 10 ans et concerne les bananes fraîches et les produits transformés à base de banane.

1.3.2. Dans le cadre de leur commercialisation les produits concernés devront remplir les normes élaborées pour la qualité et la commercialisation.

1.3.3. Dans le but de mieux maîtriser l'offre mais aussi mieux répondre à la demande et de permettre la concertation, il est prévu des Organisations de producteurs et des mécanismes de concertation.

1.3.4. Concernant les prix — ceux-ci sont soutenus par le fonctionnement du régime à l'importation.

1.3.5. Il est en sus prévu des aides complémentaires afin de maximaliser les recettes des producteurs soumis à une politique de qualité et respectant les normes.

1.4. *Régime interne*

1.4.1. La Commission a cherché un régime permettant à la fois:

— de soutenir les productions communautaires

— de proposer des prix raisonnables dans l'intérêt des consommateurs;

— de respecter les accords de Lomé;

— de permettre les approvisionnements à partir des pays tiers;

— de répondre aux obligations du GATT.

1.4.2. Les solutions proposées par la Commission visent à maintenir les divers courants d'approvisionnement du marché communautaire.

1.5. *Dispositions générales*

1.5.1. La Commission pour gérer l'OCM s'appuiera sur deux dispositifs:

a) un Comité de gestion composé de représentants des États membres, présidé par la Commission;

b) un Comité ad hoc composé de représentants des diverses catégories professionnelles actives dans le secteur de la banane.

1.6. *Relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*

1.6.1. La création d'une OCM banane et d'une réglementation communautaire sur l'accès et les avantages de ce produit modifiera la situation des pays ACP eu égard à la convention de Lomé et plus particulièrement au Protocole n° 5 de ladite convention.

1.6.2. Ce protocole prévoit qu'en ce qui concerne la banane, les États ACP ne peuvent être placés, en ce qui concerne l'accès à leurs marchés traditionnels, dans une situation moins favorable qu'antérieurement.

1.6.3. La Commission prévoit une proposition de Règlement instaurant un régime d'aide pour la réalisa-

[1] JO n° C 232 du 10. 9. 1992, p. 3.

tion d'un programme d'amélioration de la qualité ainsi qu'un régime d'aides compensatoires pour les producteurs des pays ACP.

1.7. *Relation avec les pays latino-américains producteurs*

1.7.1. La Commission considère que ses propositions d'OCM permettront de maintenir les courants traditionnels de ces pays dans la CEE.

1.7.2. En outre, pour renforcer la coopération entre la Communauté et les États latino-américains, elle propose d'instituer un fond de diversification et de développement en faveur de ces pays.

1.8. *Négociations du GATT*

1.8.1. La Commission attire l'attention sur le fait que sa proposition d'OCM implique la nécessité de demander l'approbation du Régime communautaire d'importation par les parties contractantes eu égard à l'article XXV paragraphe 5 du GATT.

1.8.2. L'OCM ne sera valable que si celle-ci est considérée comme conforme au GATT et approuvée par dérogation.

1.9. Pour ces motifs, la Commission:

a) propose au Conseil d'adopter le Règlement portant organisation commune des Marchés dans le secteur de la banane;

b) informe le Conseil que les consultations seront entamées avec les ACP en temps utiles;

c) recommande au Conseil de l'autoriser à ouvrir les négociations dans le cadre du GATT.

2. Observations générales

2.1. Le Comité reconnaît la qualité du travail et des propositions soumises par la Commission à l'approbation du Conseil.

2.2. Le Comité reconnaît que le document de la Commission vient combler un vide important, étant donné le poids économique de la banane dans le commerce et la consommation des pays européens.

2.3. Le Comité se réjouit par ailleurs du fait que les propositions de la Commission vont globalement, quant au fond, dans le sens que la section de l'agriculture et de la pêche du Comité avait préconisé notamment dans son rapport d'information « Le Marché communautaire des bananes face à l'échéance de 1992 » le 9 décembre 1991 (doc. CES 1012/91 fin.).

2.4. Le Comité espère la meilleure efficacité pour le dispositif proposé par la Commission qui s'appuie sur cinq mesures essentielles et principales à savoir:

a) un contingentement global des importations de la banane en provenance des pays tiers, se décomposant en un contingent de base de 2 MT à consolider au GATT et un contingent additionnel autonome (article 17);

b) l'instauration d'un régime de partenariat sur 30 % du contingent global, permettant d'assurer sur le marché l'écoulement des productions communautaires et ACP (article 17);

c) un régime d'aides compensatoires à l'endroit de la perte éventuelle de recettes des producteurs communautaires et ACP;

d) un régime d'aides structurelles destinées à moderniser l'appareil de productions (article 10). Le Comité souhaite que ce régime d'aides structurelles s'insère dans le cadre d'un programme spécifique de développement du secteur de la banane communautaire et ACP;

e) une clause de sauvegarde prévoyant l'application en cas de danger ou de menace, de mesures appropriées à la frontière communautaire.

2.5. Toutefois le Comité ne peut passer sous silence les points qui l'interpellent et qui semblent dès lors constituer des angles d'achoppement ou des freins à la mise en œuvre de l'OCM banane.

2.6. Ces points concernent notamment:

— l'octroi d'une dérogation au titre de l'article XXV.5 au GATT;

— le contingent consolidé par rapport à l'évolution de la demande sur le Marché;

— l'Organisation des producteurs;

— les précisions quant à l'établissement du prix moyen communautaire;

— les précisions quant au concept d'opérateur.

3. Observations particulières

Les quelques réflexions qui suivent concernent les aspects essentiels qui devraient permettre, de l'avis du Comité, une plus grande clarification ou une amélioration de la proposition de la Commission.

3.1. Concernant l'OCM banane, les points 45 et 46 de l'exposé des motifs qui précède la proposition de la Commission soulèvent deux types de problème:

— l'un d'ordre juridique

— l'autre d'ordre politique.

3.2. Le problème juridique vient de l'obligation d'avoir une majorité de deux tiers pour obtenir une dérogation au titre de l'article XXV.5 au GATT — ce qui nécessite d'avoir en dehors des parties contractantes d'autres appuis — c'est-à-dire des négociations parallèles qui entendent des compensations par ailleurs.

3.3. Le problème politique découle du précédent. Dans le document Dunkel (Annexe 3 — Section 1 — Paragraphe 1) l'objectif annoncé est de mettre un terme aux restrictions quantitatives maintenues en raison des dérogations accordées dans le passé par le GATT. Il parait difficile dans ce contexte d'obtenir une dérogation « banane » par la CEE.

3.4. Concernant le contingentement global des importations de bananes en provenance des pays tiers, le Comité n'exclut pas qu'un système de contrôle soit établi, assorti d'un mécanisme de tutelle de la production communautaire dans le cas où le marché interne enregistre une perturbation.

3.5. S'agissant du contingent consolidé éventuellement obtenu — au GATT — celui-ci étant intouchable — si pour une raison quelconque il advenait une récession de la demande à un niveau supérieur au contingent additionnel, le risque serait de voir l'élimination des bananes communautaires et des bananes ACP, au profit des bananes de la zone dollar.

3.6. La composition du Comité ad hoc proposé semble poser un problème d'équilibre entre les catégories professionnelles intéressées par la production et celles concernées par la transformation, le commerce, la distribution et la consommation.

3.7. D'autre part les dispositions doivent être précisées et incontestables en ce qui concerne les bases servant à établir le prix moyen européen des bananes.

3.8. La notion d'opérateur (articles 18 et 19) est imprécise et l'établissement de la liste de ceux-ci doit être réalisé.

3.9. Le Comité déplore vivement que le règlement relatif aux bananes ACP n'ait pas encore été publié et recommande à la Commission de le faire immédiatement.

3.10. L'article 15 dispose que le volume des importations de 1990 (année pendant laquelle plusieurs pays ACP ont été touchés par un typhon) servira de base pour le calcul des importations ACP tandis que la base retenue à l'article 12 pour le calcul de la production communautaire est nettement plus élevée. Les deux quotas devraient être calculés sur la même base, de préférence la moyenne annuelle des ventes dans la CEE pour les trois dernières années.

3.11. Le volume global des « bananes ACP traditionnelles » doit être complété par une ventilation quantitative en part représentée par chaque fournisseur pour l'année ou les années de référence, à l'instar de ce qui a été fait pour les producteurs de la Communauté à l'article 12. A défaut de quoi, le contingent ACP risque d'être accaparé par les producteurs potentiellement efficaces du continent au préjudice des producteurs défavorisés des îles.

4. Conclusion

4.1. Il s'agit d'être vigilant quant à la suite qui sera donnée aux propositions de la Commission, notamment par le Conseil.

4.2. Tout retard pris en la matière aura pour conséquence de pénaliser la mise en œuvre du marché unique au 1er janvier 1993, d'où la nécessité d'accélérer les travaux au sein du GATT pour arriver à une conclusion rapide.

4.2.1. Dans l'hypothèse où la date du 1er janvier 1993 ne pourrait pas être respectée pour la mise en œuvre des OCM banane, les mesures transitoires devraient être mises en place par la Commission, et devront être efficaces, de telle sorte que le marché communautaire de la banane ne se fasse au détriment des producteurs de la CEE et ACP.

4.3. Sans retarder l'approbation du projet, il convient que la Commission apporte les précisions adéquates, notamment en ce qui concerne la garantie du maintien du niveau global actuel des prix à la consommation.

4.4. Pour sa part le Comité approuve les propositions de la Commission quant au fond, avec des réserves sur certaines questions sur lesquelles il n'a pas encore été saisi, notamment les propositions relatives aux aides structurelles et aides compensatoires pour les producteurs ACP.

4.5. Le Comité recommande en particulier que:

a) le revenu du producteur communautaire (compensation du revenu et couverture de la perte de recettes résultant de l'arrachage des plantations) soit garanti, sur une base plus durable, compte tenu des conditions particulières de production (coût élevé, etc.);

b) le contingentement de base soit fixé à un niveau apte à garantir la protection de la production communautaire et des pays ACP traditionnels.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants présentés conformément à l'article 40 du Règlement intérieur ont été repoussés au cours des débats:

Remplacer intégralement le texte de l'avis de la section par le texte ci-après. Il est ànoter que le contenu du premier chapitre correspond, dans les grandes lignes, au texte de l'avis de la section. Les modifications proposées à ce chapitre visent essentiellement à un regroupement plus systématique de manière à introduire une plus grande logique dans la structure de l'avis.

« 1. **Contenu du document de la Commission**

1.1. L'achèvement du marché unique au 1er janvier 1993 rend nécessaire la réalisation du Marché intérieur dans le secteur de la banane et impose notamment l'établissement d'un régime commun à l'importation des bananes dans la Communauté.

1.2. A cet effet, la Commission a introduit au Conseil une proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane.

1.3. L'exposé des motifs de la Commission fait apparaître que le but de la proposition de la Commission consiste à introduire, dans le cadre de l'achèvement du Marché intérieur, une réglementation valable pour l'ensemble de la Communauté dans le secteur de la banane, cette réglementation devant se substituer aux règles jusqu'à présent divergentes en vigueur dans les différents États membres.

Il ressort également de l'exposé des motifs que la Commission entend tenir compte par ailleurs des impératifs suivants:

— nécessité de soutenir les productions de bananes dans la Communauté;

— respect des accords de Lomé;

— respect des conventions GATT;

— maintien des importations en provenance de pays tiers;

— prix raisonnables pour les consommateurs.

1.4. Le régime proposé à présent pour le secteur de la banane repose sur les principes suivants:

a) un contingentement des importations de bananes en provenance des pays tiers, se décomposant en un contingent de base de 2 millions de tonnes à consolider au GATT et un contingent additionnel autonome (article 17);

b) l'instauration d'un régime de partenariat sur 30 % du volume des deux contingents indiqués ci-dessus, permettant d'assurer sur le marché l'écoulement des productions communautaires ainsi que les importations traditionnelles en provenance des ACP;

c) un régime d'aides compensatoires en faveur des producteurs communautaires pour des pertes éventuelles de revenus; en dérogation au système de la prime à l'hectare retenu dans le cadre de la réforme de la politique agricole, introduction, pour le secteur de la banane, d'un système de subventions pour différences de recettes entre les bananes communautaires et les bananes d'importation;

d) un régime d'aides structurelles destinées à moderniser l'appareil de production (article 10);

e) une clause de sauvegarde prévoyant l'application de mesures appropriées à la frontière communautaire en cas de perturbation grave des marchés;

f) établissement de normes de qualité pour les bananes;

g) afin d'améliorer le positionnement des bananes communautaires sur le marché, création d'organisations de producteurs et d'associations pour la mise au point de programmes communs. L'article 8 précise en outre que les dispositions à arrêter en la matière devront comporter notamment la possibilité d'une extension aux non-adhérents des règles adoptées dans ce cadre;

h) soutien financier de la Communauté à la mise en place des dispositifs indiqués ci-dessus pour réaliser les buts énumérés plus haut.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité a pris acte de la proposition de la Commission et souhaite à cet égard formuler les observations suivantes.

2.2. Le Comité est d'avis que l'achèvement du Marché intérieur rend nécessaire l'adoption d'une nouvelle approche de la politique à suivre dans le secteur de la banane. Vu la diversité des réglementations applicables à ce secteur dans les différents États membres, qui vont de la liberté d'importation à un système préférentiel pour les bananes communautaires en passant par un pourcentage ad valorem déterminé ou un système de contingentement, une réglementation communautaire s'impose.

2.3. Néanmoins, le Comité se demande s'il y a lieu, pour résoudre les problèmes inhérents à ce secteur, d'opter pour une organisation de marché aussi poussée que celle proposée par la Commission.

2.4. La part représentée par la production communautaire de bananes se chiffre à environ 18 % par rapport à la consommation actuelle dans la Communauté. Ce pourcentage passe à 35 % si on y ajoute les quantités en provenance des pays ACP traditionnels. Le marché des bananes est approvisionné pour l'essentiel, soit pour environ deux tiers, par des exportations de pays tiers.

2.5. Le Comité ne conteste pas la nécessité de développer pour les producteurs communautaires de bananes des programmes visant à améliorer les structures de production et de rechercher une solution acceptable pour tous en vue d'une application équitable du principe de la préférence communautaire tel qu'il est admis dans la politique agricole commune.

2.6. Le Comité attire également l'attention sur les engagements pris par la Communauté dans le domaine des bananes vis-à-vis des États ACP dans le cadre de la Convention de Lomé (Protocole n° 5, article 1).

2.7. Cependant, le système proposé à présent pour les bananes, qui consiste en une organisation de marché comportant, outre un système rigide de contingentement, un dispositif complexe de gestion du marché, ne cadre absolument pas avec la nouvelle approche retenue pour la politique agricole, qui veut que parallèlement à l'accent mis sur les mécanismes de marché, l'on se préoccupe également de l'ouverture aux pays tiers.

2.8. La part relative de l'offre communautaire sur le marché des bananes dans la Communauté ne justifie aucunement de régenter à ce point le marché pour l'ensemble du territoire de la Communauté. Dans un rapport de deux collaborateurs de la Banque mondiale qui vient d'être publié par la Banque mondiale, l'attention est attirée sur les conséquences défavorables que la mise en œuvre des dispositions de ce règlement entraînera pour les différentes parties concernées. Il y est notamment fait référence aux conséquences défavorables qui en résulteront pour les prix à la consommation. A côté d'une hausse non négligeable des prix (60 à 100 %), on s'attend à une baisse de la consommation dans les pays où le marché n'est pas contingenté et où la consommation est supérieure de 30 à 50 % à celle des pays où le marché est plus réglementé.

2.9. Le système de contingentement proposé s'inscrit, selon le Comité, en porte-à-faux par rapport à la tendance générale à une plus grande ouverture du commerce mondial, telle qu'elle est préconisée à présent dans les négociations du GATT. Il ne faut pas s'attendre à ce que la proposition à l'examen recueille l'adhésion du GATT, nécessaire également aux yeux de la Commission.

2.10. Le système de partenariat proposé, pour 30 % du contingent total autorisé, est non seulement en contradiction avec les dispositions du traité CE — et notamment avec les articles 39 à 43 et avec les articles relatifs à la concurrence — mais est également contraire au droit commun et en particulier à l'interdiction des opérations liées. La Cour de justice a déjà rejeté une réglementation similaire qui liait deux choses différentes (obligation de mélanger du lait en poudre écrémé à des aliments pour animaux).

2.11. Le Comité souhaite que la proposition soit examinée sous l'aspect de la concurrence. Les propositions relatives à la création de groupements de producteurs et d'autres systèmes associatifs dans le but de concentrer l'offre doivent être examinées sous l'angle des dispositions du Traité CE en matière de concurrence. Encourager des pratiques d'ententes en les considérant comme justifiées ne correspond ni à lettre ni à l'esprit du Traité CEE.

2.12. Le Comité est d'avis qu'il convient de rechercher une solution plus appropriée au secteur de la banane que celle proposée par la Commission. Cette solution pourrait consister à appliquer à l'ensemble de la Communauté un droit ad valorem frappant les importations de bananes en provenance de pays tiers, qui pourrait se baser dans un premier temps sur le tarif de 20 % déjà appliqué à l'importation par un certain nombre d'États membres et qui devrait être réexaminé au terme d'une période de 5 ans à la lumière de la situation qui prévaudra à ce moment là. Cela, à supposer que d'ici là les effets favorables des aides structurelles aux régions CE productrices seront devenus suffisamment tangibles. Les pays ACP devraient être exemptés d'un tel prélèvement àl'importation.

Une telle solution, combinée avec le soutien à l'amélioration des structures de production pour les producteurs de bananes de la Communauté, aurait également l'avantage de faire suffisamment droit au principe de la préférence communautaire. De plus, elle permettrait d'empêcher l'apparition de nouveaux problèmes dans les négociations du GATT. Enfin, elle aurait le mérite de garantir le niveau d'approvisionnement à des prix acceptables pour les consommateurs.

3. **Observations particulières**

3.1. *Article 2, normes de qualité*

Bien qu'il convienne en soi de se féliciter de l'établissement de normes de qualité, le Comité se demande quels critères seront retenus à cet effet. Vu l'hétérogénéité de l'offre, il sera difficile sinon impossible, de fixer pour les bananes des critères de qualité tels que cela contribue à améliorer le niveau de qualité des bananes qui seront offertes au consommateur. Or, le consommateur a besoin de tout sauf de normes de qualité qui en fait seraient de simples normes commerciales.

3.2. *Article 8, limitation de la concurrence*

La question se pose de savoir si certaines limitations de la concurrence, comme celles proposées au paragraphe 2 de cet article, ne sont pas en contradiction avec les dispositions en la matière du Traité CEE.

3.3. *Article 17 — contingentement*

Le contingent de base de 2 millions de tonnes qui est proposé est sensiblement inférieur au niveau actuel de la consommation. Le fait d'établir un lien avec la vente de bananes communautaires et/ou ACP sera , selon les prévisions, source de nombreux problèmes. Le régime de certificats à l'importation risque de devenir rapidement incontrôlable et en tout cas d'entraîner des augmentations de coût.

4. Sur la base de ce qui précède, le Comité insiste tout particulièrement auprès de la Commission pour que celle-ci retire sa proposition portant organisation des marchés sous sa forme actuelle et introduise une proposition modifiée tenant notamment compte des suggestions faites dans le présent avis. »

Exposé des motifs

Beaucoup d'objections peuvent être opposées à la proposition de la Commission visant à introduire aujourd'hui, en 1992, pour le secteur des bananes, une organisation de marché lourde « ancien style », en se fondant sur les articles 42 et 43 du Traité CEE. Certaines de ces objections se retrouvent d'ailleurs dans l'avis de la section, mais celle-ci en tire toutefois la mauvaise conclusion, à savoir qu'il faut appuyer la proposition de la Commission: les principaux motifs de réserve à l'encontre de la proposition sont les suivants:

La proposition de la Commission ne s'inscrit pas du tout dans la nouvelle approche de la politique agricole aux termes de laquelle, à la lumière des expériences de ces dernières décennies, il a été décidé de donner davantage de place aux mécanismes de marché. Pour protéger une production relativement restreinte, toute la Communauté se voit imposer une organisation de marché qui en enferme la production et la commercialisation dans un étroit corset de règles et qui introduit, pour les échanges avec les pays tiers, une réglementation prévoyant à la fois un contingentement très restrictif et un système de certificats pour garantir l'écoulement des bananes communautaires.

La proposition de la Commission est en contradiction avec les dispositions en vigueur du GATT et dans l'optique des efforts faits actuellement pour arriver à une plus grande libéralisation du commerce mondial, il n'est pas souhaitable d'introduire des propositions communautaires qui signifient en fait un renforcement du protectionnisme.

La nécessité dans la perspective du Marché intérieur, de trouver un consensus sur une approche commune dans le secteur des bananes devra se concrétiser, dans l'intérêt des producteurs de bananes mais aussi dans l'intérêt de l'ensemble de la Communauté, autrement que dans les termes proposés par la Commission.

A long terme, la protection de la production de bananes telle qu'elle est actuellement proposée par la Commission n'est pas dans l'intérêt des producteurs de bananes concernés. La proposition de la Commission aura pour conséquence que les prix des bananes seront quasi multipliés par deux dans l'ensemble de la Communauté. Toutes les parties trouveraient davantage leur profit dans une réglementation donnant une certaine préférence à la production propre (préférence communautaire) par le biais d'une taxe à l'importation, un avantage dont devraient également pouvoir bénéficier les États ACP. Le niveau de cette taxe à l'importation pourrait faire l'objet de négociations.

Il n'est pas raisonnable d'alourdir encore le Marché intérieur par des règles bureaucratiques trop élaborées qui ne peuvent que nuire au bon fonctionnement d'une économie de marché.

Résultat du vote

Voix pour: 35; voix contre: 93; abstentions: 12.

Ajouter un nouveau pararaphe après le paragraphe 3.7:

« L'aide compensatoire (article 12) devrait être limitée dans le temps et dégressive tout comme celle proposée pour les bananes ACP dans une proposition parallèle. En outre, il y a lieu de prévoir un plan détaillé pour aider tant les producteurs de la Communauté que ceux des ACP à devenir compétitifs sans l'octroi illimité de subventions relatives au produit. »

Exposé des motifs

La politique agricole commune (PAC) est en train d'être petit à petit reformée de manière à réduire les subventions relatives au produit. Cette proposition constitue une aberration en ce qu'elle lance un nouveau régime de la PAC selon lequel les paiements sont fonction de la quantité de bananes produites. Par conséquent, les producteurs de la CE devront à long terme être aidés pour devenir compétitifs sans de telles subventions et voler de leurs propres ailes.

La section ayant examiné cet avis, la proposition ACP a été communiquée. Elle prévoit, pour les bananes de ces pays une aide, mais celle-ci sera octroyée sur une base dégressive. Cela semble raisonnable au regard des intérêts de la Communauté dans son ensemble, mais pour plus de justice et d'équité, une aide doit être accordée à la production communautaire sur la même base.

Résultat du vote

Voix pour: 40; voix contre: 68; abstentions: 7.

Ajouter un nouveau paragraphe 3.11.

« L'éligibilité aux paiements compensatoires devrait être subordonnée à une limitation, par les organisations de producteurs ou, le cas échéant, par les producteurs eux-mêmes, de leurs ventes à des quantités prédéterminées, calculées de préférence sur la base de la moyenne annuelle de leurs ventes pour les trois dernières années. »

Exposé des motifs

Si l'on veut éviter une augmentation des dépenses de la PAC tout en conciliant les intérêts des producteurs de bananes de la CE, des ACP et de la zone dollar, il est nécessaire de stabiliser les ventes communautaires. Même si les paiements compensatoires seront limités à des quotas, la rémunération relativement élevée engendrée par ceux-ci fait qu'il pourrait être rentable de vendre les excédents de production aux prix beaucoup moins élevés qui seront en vigueur sur les marchés de la CE.

Résultat du vote

Voix pour: 36; voix contre: 77; abstentions: 9.

Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant un complément financier à apporter au troisième programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et de développement technologique (1990-1994) [1]

(93/C 19/27)

Le 18 août 1992, le Conseil a décidé, conformément à l'article 130 Q, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Au vu du délai fixé par le Conseil, le Comité économique et social a décidé de charger M. Roseingrave en tant que rapporteur général de préparer les travaux en la matière.

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le troisième programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et de développement technologique (RDT) couvrant la période 1990-1994 a été arrêté par décision du Conseil du 23 avril 1990 [2]. Le Comité a émis un avis sur la proposition de la Commission y afférente le 15 novembre 1989 [3].

1.2. Conformément à l'article 130 I du Traité CEE, le programme-cadre reprend l'ensemble des actions que mène la Communauté, en complément des actions entreprises dans les États membres, dans la poursuite des objectifs qui lui sont assignés en matière de recherche et de développement technologique — objectifs énumérés à l'article 130 F de ce même Traité.

1.3. Le programme-cadre fixe les objectifs scientifiques et techniques à atteindre pendant la période de référence, « définit leur priorités respectives, indique les grandes lignes des actions envisagées, fixe le montant estimé nécessaire et les modalités de la participation financière de la Communauté à l'ensemble du programme ainsi que la répartition de ce montant entre les différentes actions envisagées » (article 130 I, paragraphe 1, du Traité CEE).

1.4. Le troisième programme-cadre prévoit ainsi la réalisation de 6 actions communautaires de recherche et de développement technologique, précisées et détaillées aux annexes I et II de la décision du Conseil. 15 programmes spécifiques sont développés à l'intérieur de ces actions.

1.5. Ces programmes spécifiques constituent le moyen principal de mise en œuvre du programme-cadre — chacun d'entre eux, conformément à l'article 130 K du Traité, précisant les modalités de sa réalisation, fixant sa durée et prévoyant les moyens estimés nécessaires.

1.6. A ces 6 actions s'ajoute une action centralisée « relative à la diffusion et à la valorisation des connaissances résultant des programmes spécifiques de recherche et de développement technologique de la Communauté », qui a fait l'objet d'une décision du Conseil du 29 avril 1992 [4].

1.7. La décision du Conseil du 23 avril 1990 a fixé à 5 700 millions d'ECU le montant estimé nécessaire à la réalisation du troisième programme-cadre, à charge du budget communautaire, dont 2 500 millions d'ECU pour les années 1990 à 1992 et 3 200 millions d'ECU pour les années 1993 et 1994. Aux termes de l'article 1, paragraphe 4, de la décision du Conseil, ce dernier montant était destiné au financement des actions entamées au cours de la période 1990-1992.

1.8. En adoptant un nouveau programme-cadre pour la période 1990-1994, articulé sur le deuxième programme-cadre 1987-1991, le Conseil avait alors fait sien le principe d'une « programmation glissante » de l'action communautaire de RDT que le Comité avait lui-même approuvé dans son avis.

1.8.1. L'introduction de ce principe visait à assurer la continuité indispensable à la réalisation des travaux de recherche et à réorienter les priorités en la matière, en fonction de l'expérience et de l'évolution des besoins.

1.9. Suivant ce principe, le financement du troisième programme-cadre était appelé à décroître en 1993-1994, un quatrième programme-cadre devant être décidé et mis en œuvre pour la période 1993-1997.

2. Justification de la proposition par la Commission

2.1. Plusieurs facteurs, parmi lesquels l'absence d'un nouveau cadre financier communautaire pour la période 1993-1994, les lourdeurs du processus décisionnel en matière de recherche, ainsi que les incertitudes

[1] JO n° C 225 du 1. 9. 1992, p. 9.
[2] JO n° L 117 du 8. 5. 1990, p. 28.
[3] JO n° C 56 du 7. 3. 1990, p. 34.
[4] JO n° L 141 du 23. 5. 1992, p. 1.

quant à celui devant conduire à l'adoption du quatrième programme-cadre, ont toutefois contribué à remettre en cause ce scénario.

2.2. Dans sa communication intitulée « La recherche après Maastricht: un bilan, une stratégie » (doc. SEC(92) 682 final du 9 avril 1992), la Commission analyse et souligne ainsi les risques d'une réduction des ressources disponibles pour le financement des actions communautaires de RDT en 1993 et 1994 et par là-même d'une discontinuité de l'effort de recherche.

2.3. Se fondant sur un examen de l'état d'avancement du troisième programme-cadre ainsi que sur une évaluation de tous les programmes spécifiques mis en œuvre dans le cadre du deuxième programme-cadre 1987-1991, la Commission proposait en conséquence une augmentation de la dotation financière globale dudit troisième programme-cadre, accompagnée d'une redistribution des ressources complémentaires sur les différents programmes spécifiques.

2.4. Lors de sa réunion du 29 avril 1992, le Conseil « Recherche », tenant compte notamment de cette communication, a « invité la Commission à lui présenter dans les meilleurs délais des propositions concernant le quatrième programme-cadre et si nécessaire, afin d'éviter une rupture dans les ressources, le troisième programme-cadre, en tenant compte de l'évaluation du deuxième programme-cadre et de la nécessité d'assurer la continuité des activités de recherche et à la lumière du débat du Conseil ».

2.5. Appliquant pour la première fois les dispositions de l'article 130I, paragraphe 2 du Traité, qui prévoit que « le programme-cadre peut être adapté ou complété en fonction de l'évolution des situations », la Commission propose ainsi par un article unique d'augmenter la dotation financière du troisième programme-cadre de 1 600 millions d'ECU et de ventiler ce montant entre les différentes actions de recherche, tel qu'indiqué en annexe à la proposition de décision.

2.6. Lors de sa réunion du 12 octobre 1992, le Conseil « Recherche »

« — est convenu (...) qu'il pourrait en principe être indiqué de prévoir un certain complément financier à apporter au troisième programme-cadre pour assurer la continuité des actions communautaires de recherche et de développement sous réserve de la définition des perspectives financières pour 1993-1997;

— a souligné l'importance de maintenir la continuité compte tenu des objectifs fixés au titre du troisième programme-cadre et de ses programmes spécifiques;

— a noté la nécessité de refléter autant que possible l'équilibre proportionnel actuel entre les différentes actions définies au titre du programme-cadre et est convenu qu'il était nécessaire de poursuivre les travaux avant la session de décembre en vue de recenser les programmes d'une valeur particulière qui sont confrontés à des problèmes spécifiques de financement. »

(cf. Communiqué de presse 9036/92 — Presse 173)

3. Observations générales

3.1. A plusieurs reprises, le Comité a exprimé son inquiétude quant aux délais importants qui sont nécessaires pour l'adoption et la mise en œuvre efficace du programme-cadre et a souligné le risque de discontinuité dans l'application des programmes spécifiques de RDT, qui serait préjudiciable à l'ensemble de l'effort communautaire de recherche. Il a également attiré l'attention sur le fait que la stabilité et la continuité sont des facteurs essentiels du développement de la recherche.

3.2. Dans son avis sur la proposition de décision du Conseil adaptant le 2e programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et de développement technologique du 3 juillet 1991 [1], le Comité a estimé qu'on ne pouvait exclure qu'une situation semblable à celle à laquelle la proposition alors à l'examen visait à remédier ne se reproduise à l'avenir — c'est-à-dire que des retards surviennent dans l'adoption des programmes spécifiques au titre du troisième programme-cadre et que la dotation financière du deuxième programme-cadre (1987-1991) soit insuffisante — àmoins qu'une disposition appropriée ne soit prévue pour la dotation jugée nécessaire chaque année pour la mise en œuvre des programmes spécifiques.

3.3. Le retard survenu dans l'adoption du troisième programme-cadre et des programmes spécifiques est l'un des principaux facteurs responsables de la situation qui a nécessité un complément financier sous la forme présentée. Le troisième programme-cadre a été adopté en avril 1990 et les programmes spécifiques ont été arrêtés lentement par la suite, celui relatif au capital humain et à la mobilité n'étant approuvé qu'en mars 1992.

3.4. Il est malheureusement probable que le nouveau processus législatif prévu en matière de RDT par le Traité sur l'Union européenne, une fois entré en vigueur, entraînera des retards comparables dans l'adoption et la mise en œuvre du quatrième programme-cadre.

3.5. Le Comité avait espéré que l'adoption du concept de programmes-cadres « glissants » contribue-

[1] JO n° C 269 du 14. 10. 1991, p. 24.

rait à assurer la continuité indispensable des travaux et à réduire le délai requis pour l'approbation et la mise en œuvre des programmes spécifiques de recherche.

3.6. Il déplore que ce concept ait été développé très lentement, tout en se félicitant avec la Commission qu'il ait eu des « résultats très positifs ». Le Comité espère être informé de ces résultats positifs.

3.7. Le Comité souligne que la nécessité du complément financier proposé actuellement est également imputable pour une large part à la décision prise par le Conseil, lors de l'adoption du troisième programme-cadre, de fixer la dotation totale à 5,7 milliards d'ECU au lieu des 7,7 milliards proposés par la Commission. Cette proposition a été approuvée par le Comité.

4. Réaction à la proposition de la Commission

4.1. Le Comité approuve le renforcement des activités existantes de recherche et développement technologique au titre du troisième programme-cadre et recommande l'adoption par le Conseil de la proposition de la Commission concernant un complément financier.

4.2. Cette approbation concorde avec le point de vue exprimé par le Comité, notamment dans son avis sur la proposition de la Commission concernant le troisième programme-cadre (cf. note 3, p. 106), et est également assortie des observations formulées ci-dessous à propos du choix fait par la Commission d'accroître les ressources allouées aux programmes spécifiques de façon modulée plutôt que linéaire, afin de réaliser les objectifs acceptés pour chacun des programmes (cf. annexe au projet d'avis).

4.2.1. Le Comité accepte le motif allégué pour ne pas prévoir de financement supplémentaire des programmes spécifiques consacrés (1) aux mesures et essais et (2) au capital humain et à la mobilité, à savoir le fait que leur mise en œuvre vient seulement de commencer.

4.2.2. De même, le Comité admet qu'aucun financement supplémentaire ne soit proposé pour le programme spécifique, concernant la recherche biomédicale et la santé, étant donné que la procédure de sélection consécutive au premier appel de proposition d'octobre 1991 n'est pas encore achevée.

4.2.3. Le programme spécifique consacré aux sciences et technologies du vivant au service des pays en développement semble en être à ses débuts, mais la Commission s'attend à des « pressions » dues à l'augmentation sensible des propositions émanant de chercheurs oeuvrant dans les pays en développement.

4.2.3.1. Il se pourrait que les 45 millions d'ECU qui, selon la Commission, pourraient être ajoutés dans le contexte des « activités de promotion, d'accompagnement et de suivi » (APAS) et considérés comme offrant d'autres possibilités d'action dans ce domaine de la recherche ne couvrent pas entièrement les besoins en raison de leurs orientations.

4.2.3.2. Le Comité recommande l'examen d'un financement supplémentaire qui pourrait être proportionnellement très modeste, mais vital pour préserver le dynamisme et la continuité d'un programme en expansion et qui, dans le cas contraire, pourrait être sérieusement affecté par une pénurie de ressources avant l'adoption et la mise en œuvre du quatrième programme-cadre.

4.2.3.3. L'impact de cette pénurie serait particulièrement grave pour les scientifiques des pays en développement.

4.2.4. Une recommandation analogue est formulée en ce qui concerne le programme consacré aux sciences et technologies marines pour lequel la Commission ne prévoit pas d'accroissement de la dotation financière. Cela ne concorde pas avec la déclaration de la Commission selon laquelle « seulement 37 % des bonnes et excellentes propositions » ont pu être financées (paragraphe 19 de l'exposé des motifs) après les deux appels de propositions précédents.

4.2.5. Le complément financier proportionnellement élevé proposé pour les actions de recherche dans le domaine de l'énergie, en particulier pour le programme concernant les énergies non nucléaires, est cohérent avec le point de vue exprimé par le Comité dans un certain nombre de ses avis.

4.2.6. Le Comité juge également acceptable l'augmentation proposée pour le programme en matière d'environnement.

5. Observations complémentaires

5.1. En présentant ses propositions, la Commission déclare qu'elle tient compte non seulement des progrès accomplis dans la mise en œuvre des différentes activités de recherche, mais également d'un certain nombre d'orientations stratégiques qui constituent les fondements de son action future dans le domaine de la RDT. Ces orientations stratégiques sous-tendront la proposition de quatrième programme-cadre couvrant la période 1994-1998, que la Commission entend soumettre au début de 1993.

5.2. La Commission semble conférer à sa communication « La recherche après Maastricht: un bilan, une stratégie » visée au paragraphe 2.2 ci-dessus, le statut de politique communautaire acceptée, que le Comité juge prématuré.

5.3. Le Comité souligne que la proposition à l'examen ne devrait pas apporter de modifications importan-

tes à l'équilibre entre les différentes actions couvertes par le troisième programme-cadre et approuvées par le Comité.

5.3.1. C'est pourquoi le Comité approuve la conclusion dégagée par le Conseil «Recherche» lors de sa réunion du 12 octobre 1992, invitant «la présidence à rechercher un accord sur une répartition qui respecte davantage cet équilibre tout en tenant dûment compte des domaines connaissant des besoins particuliers» (cf. Communiqué de presse 9036/92 — Presse 173).

5.4. Enfin, l'approbation par le Comité de la proposition de la commission concernant un complément financier ne devrait pas être interprétée comme étant une approbation des orientations ou du contenu du prochain programme-cadre qui n'a pas encore été examiné par le Comité.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

Programme-cadre des actions communautaires de recherche et de développement technologique (1990-1994)

Ventilation des fonds estimés nécessaires entre les différentes actions envisagées

(en millions d'ECU)

	1	2	Total	3
I. TECHNOLOGIES DIFFUSANTES				
1. Technologies de l'information et des communications	2 221	625	2 846	28
— Technologies de l'information	1 352	430	1 782	32
— Technologies des communications	489	77	566	16
— Développement des systèmes télématiques d'intérêt général	380	118	498	31
2. Technologies industrielles et des matériaux	888	281	1 169	32
— Technologies industrielles et des matériaux	748	281	1 029	38
— Mesures et essais	140	0	140	0
II. GESTION DES RESSOURCES NATURELLES				
3. Environnement	518	136	654	26
— Environnement	414	136	550	33
— Sciences et technologies marines	104	0	104	0
4. Sciences et technologies du vivant	741	148	889	20
— Biotechnologie	164	55	219	33
— Recherche agricole et agroindustrielle	333	93	426	30
— Recherche biomédicale et santé	133	0	133	0
— Sciences et technologies du vivant pour les pays en développement	111	0	111	0
5. Énergie	814	410	1 224	50
— Énergies non nucléaires	157	180	337	115
— Sûreté de la fission nucléaire	199	60	259	30
— Fusion thermonucléaire contrôlée	458	170	628	37
III. VALORISATION DES RESSOURCES INTELLECTUELLES				
6. Capital humain et mobilité	518	0	518	0
— Capital humain et mobilité				
Total	5 700	1 600	7 300	28

(1) Décision 90/221/Euratom, CEE du 23 avril 1990 — JO n° L 117 du 8. 5. 1990, p. 28
(2) Complément financier proposé
(3) Accroissement en %

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant au projet d'avis, présenté conformément au Règlement intérieur, a été rejeté au cours de la discussion:

Page 5

Insérer le paragraphe suivant:

«4.2.7. Le CES demande à la Commission une répartition plus linéaire et moins sélective des aides financières, assortie d'une marge d'écart maximum de l'ordre de 15 % vers le bas par rapport à la ventilation linéaire moyenne idéale, sauf lorsqu'une activité du 3e programme-cadre a été mise en œuvre trop récemment pour que les dépenses soient importantes, à savoir: «Mesures et essais» et «Capital humain et mobilité.»

Exposé des motifs

La répartition proposée par la Commission est très sélective, ce qui créera des problèmes juridiques au cours de la procédure d'approbation des crédits en question, en particulier dans les cas où il n'y aura pas unanimité entre les États membres.

Résultat du vote

Voix pour: 26, voix contre: 29, abstentions: 8.

Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la protection des consommateurs en matière de contrats négociés à distance [1]

(93/C 19/28)

Le 10 juin 1992, 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 4 novembre 1992 (Rapporteur: M. Bonvicini).

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992) le Comité économique et social a adopté à une large majorité et 5 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive à l'examen s'inscrit dans le contexte de la politique de protection des consommateurs et est le fruit d'un long processus de consultation avec les associations de consommateurs et les organisations professionnelles du secteur (conseil consultatif des consommateurs et comité du commerce et de la distribution).

1.2. A la suite de ces discussions, la Commission présente une directive-cadre en la matière, qui fixe les normes minimales de protection et est accompagnée d'une recommandation [2] adressée aux associations professionnelles afin qu'elles se dotent de codes de conduite qui complètent certains points des normes minimales.

1.3. Il s'agit d'un compromis en vertu duquel la réglementation de points sensibles se fera sur une base volontaire (sollicitation d'acheter et protection de la sphère privée du consommateur, systèmes et techniques de promotion, garanties financières, droit de résiliation et remboursement d'acomptes éventuels), mais qui garantit toutefois un cadre réglementaire de référence pour la protection des consommateurs.

[1] JO n° C 156 du 23. 6. 1992, p. 14.
[2] JO n° L 156 du 10. 6. 1992.

2. **Caractéristiques du secteur**

2.1. Dans l'exposé des motifs, la Commission procède à une analyse détaillée du secteur de la vente à distance, particulièrement développé dans certains États membres (République fédérale d'Allemagne, France, Royaume-Uni), et passe en revue les dispositions législatives adoptées depuis 1987.

2.2. Il s'agit en effet d'un secteur relativement «jeune» mais en rapide expansion vu qu'il utilise les nouvelles techniques de communication, et doté de caractéristiques propres non assimilables à des formes de vente plus traditionnelles comme le porte-à-porte et la vente par correspondance, qui représentent déjà par eux-mêmes un chiffre d'affaires considérable.

2.3. En exploitant la souplesse qu'offrent les nouvelles formes de communication, les petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas de filiales à l'étranger peuvent elles aussi s'adresser plus directement aux consommateurs d'autres États membres et élargir ainsi la gamme de produits parmi lesquels ils peuvent choisir.

2.4. L'importance du secteur est donc déjà considérable. Par suite de l'essor des techniques d'achat électronique, le secteur semble appelé à connaître de nouveaux développements rapides dans la mesure où une multiplicité d'entreprises de biens et de services ont la faculté de recourir à ces techniques.

3. **Observations générales**

3.1. Une réglementation qui renforce la confiance dans le système des ventes à distance est non seulement dans l'intérêt du consommateur, qui souhaite être protégé, mais aussi dans celui des entreprises mêmes du secteur, car cette réglementation ne pourra qu'augmenter leur crédibilité et, partant, leurs possibilités d'augmenter leur chiffre d'affaires.

3.2. En outre, il s'agit d'un secteur qui, grâce aux nouvelles techniques de communication, se prête particulièrement à un développement transnational. Il permettra au consommateur européen de choisir parmi une gamme de produits plus large, mais il convient de lui garantir le niveau de protection le plus élevé possible. La fragmentation législative actuelle contraste avec le fonctionnement du Marché unique et justifie le choix de l'article 100 A comme base juridique.

3.3. Une harmonisation, au niveau communautaire, des dispositions de protection en la matière s'avère en effet des plus opportunes dans la mesure où les dispositions nationales n'apparaissent pas de nature à couvrir tous les problèmes des consommateurs dans les négociations transnationales. Les dispositions de protection plus favorables devraient être conservées, en rendant explicite l'objet de la directive, qui est de procéder à une harmonisation minimale.

3.4. La question de la garantie financière, soumise à des règles différentes selon les États membres, est particulièrement sensible. Cela va de l'interdiction totale ou partielle d'exiger un versement anticipé de la part du consommateur (Belgique, Portugal, Pays-Bas) à l'instauration de fonds de garantie alimentés par les entreprises du secteur, en ce qui concerne les annonces publiées dans la presse (Royaume-Uni). D'autres solutions envisagées consistent en des formes d'assurance ou de dépôt à échéance fixe ou en pénalités prévues pour protéger les parties.

3.5. Ces pénalités devraient toujours avoir comme point de référence le montant engagé à titre de dépôt, à partir duquel on pourrait envisager une déduction partielle ou une majoration sous forme de pourcentage à convenir, selon que l'une ou l'autre partie est lésée.

3.6. En conclusion, si la diversité de pratiques et de traditions peut rendre difficile l'identification de l'instrument idéal commun, en incitant à maintenir, pour l'instant, le règlement de la question dans le cadre de codes volontaires de conduite, le principe de la sécurité financière des parties au contrat doit en tout état de cause être sauvegardé.

3.7. Compte tenu de ces considérations, le Comité estime qu'une directive communautaire qui fixe les garanties minimales de protection du consommateur est l'instrument le plus indiqué, mais il invite à intégrer dans les considérants, en la posant en principe, une référence à certains éléments contenus dans la recommandation, et notamment au principe qu'il est nécessaire de prémunir le consommateur contre les risques financiers dérivant de la non-exécution du contrat, et de le protéger contre les pratiques frauduleuses qui portent préjudice non seulement au consommateur, mais au secteur tout entier.

3.8. Il est par ailleurs évident que si la directive s'accompagne d'une recommandation relative aux codes de conduite, il convient de garantir une information adéquate des consommateurs sur le contenu de ces codes, élaborés par les associations professionnelles en collaboration avec les organisations de consommateurs.

3.9. En ce qui concerne le droit de résiliation prévu expressément à l'article 11, il s'inscrit dans le délai de réflexion accordé inconditionnellement au consommateur dans la transaction à distance et doit rester distinct

de la possibilité de résiliation du contrat après l'expiration du délai de réflexion lorsque l'on constate des formes de non-exécution ou des pratiques frauduleuses.

3.10. S'agissant de ce dernier aspect, il est évident que la législation sur les pratiques commerciales déloyales ainsi que celle relative à la publicité trompeuse sont applicables. L'obligation de loyauté doit porter sur l'identité de la chose offerte (si elle est mobile), ainsi que sur l'identité de l'origine, provenance, qualité ou quantité de la chose même, par rapport à celle qui a été déclarée ou convenue, sur la qualité des marchandises mises en vente, s'il s'agit de produits alimentaires; enfin, sur les noms, marques ou signes distinctifs du produit, qui ne doivent en aucun cas être susceptibles d'induire le consommateur en erreur quant à l'origine, la provenance ou la qualité du produit ou de la prestation.

3.11. Dans le cadre des codes de conduite, il sera possible de résoudre les problèmes spécifiques liés aux produits et aux services offerts, ainsi qu'aux différentes techniques de vente.

4. Observations particulières

4.1. En ce qui concerne les définitions figurant à l'article 2, il est utile de préciser que les contrats dont il est question sont exclusivement ceux qui tirent leur origine d'une sollicitation, accompagnée ou non d'un message publicitaire, à l'exclusion des contrats résultant en revanche d'une « demande », c'est-à-dire d'une requête émanant d'un utilisateur et relative à des fournitures de biens ou de services, comme cela arrive couramment, surtout dans le commerce de détail.

4.2. Est également utile la définition du consommateur comme étant celui qui agit à titre personnel, c'est-à-dire pour « un usage ... étranger à son activité professionnelle ».

4.3. Le respect de la sphère privée du consommateur, régi par l'article 4, est particulièrement important, surtout en ce qui concerne les personnes âgées et les mineurs, plus exposés à des formes illégitimes de sollicitation. Le consommateur qui en aurait manifesté la volonté doit être protégé contre les sollicitations non désirées, en tenant compte des expériences de protection existant déjà dans certains États membres, sous la forme de « consentement préalable » ou d'« expression du refus » (« Mail Preference Service » au Royaume-Uni ou « Stop Publicité » en France).

4.4. En ce qui concerne les informations qu'il est nécessaire de donner au consommateur au moment de la sollicitation (article 6), il serait également utile d'insérer celles relatives à l'existence éventuelle de modalités de garantie, et notamment d'une éventuelle « clause » en cas d'exécution tardive ou de non-exécution.

4.5. La clause selon laquelle « l'absence de réponse ne vaut pas consentement », prévue à l'article 8, apparaît particulièrement importante pour empêcher certains abus. Il serait toutefois encore plus résolutoire de considérer comme nulle toute indication contraire selon laquelle l'absence de réponse vaudrait consentement.

4.6. Parmi les informations à fournir au moment de l'exécution (article 10), une référence explicite aux conditions de garantie serait nécessaire. En outre, il serait souhaitable que les informations soient fournies dans une langue qui soit pleinement compréhensible pour l'acquéreur. Ce que la proposition prévoit, à savoir que les informations soient fournies dans la même langue que celle de la sollicitation, pourrait ne pas protéger suffisamment le consommateur.

4.7. On constate que le délai minimal de sept jours envisagé à l'article 11 pour le droit de résiliation est inférieur au délai de réflexion en vigueur dans la République fédérale d'Allemagne et au Royaume-Uni, pays où les ventes à distance sont plus courantes et existent depuis plus longtemps. Il serait souhaitable que les législations nationales s'inspirent des expériences les plus avancées. En outre, il serait utile d'harmoniser la méthode de calcul du nombre de jours (inclusion ou non des jours fériés).

4.8. Le Comité se félicite que le droit d'intenter une action en justice soit reconnu, en accord avec les législations nationales, aux organisations professionnelles et/ou de consommateurs (article 13, paragraphe 2) et que les consommateurs soient protégés par le caractère impératif, auquel il ne peut être renoncé, des dispositions de la directive à l'examen (article 14).

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur les organisations socio-economiques dans les pays d'Europe centrale et orientale: mécanismes de consultation

(93/C 19/29)

Par une lettre datée du 2 juin 1992, Mme Papandreou, au nom de la Commission des Communautés européennes, a demandé au Comité économique et social d'élaborer un avis sur les organisations socio-économiques dans les pays d'Europe centrale et orientale: mécanismes consultatifs.

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 5 novembre 1992 (Rapporteur: M. Masucci, corapporteur: M. Pompen).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Au début de 1992, le Comité, par l'intermédiaire de son Président, a rappelé par écrit à la Commission sa proposition, figurant au paragraphe 4.9 de son supplément d'avis du 6 septembre 1991 sur « Les relations de la Communauté européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) », qui invitait à « prévoir la mise en place d'un comité consultatif dans le cadre institutionnel, composé de membres du Comité économique et social et de membres d'une organisation correspondante des États associés ».

1.1.1. Par la suite, la Commission a répondu, par l'intermédiaire de ses Commissaires Mme Papandreou et M. Andriessen, prenant note avec intérêt (lettre du Commissaire Andriessen, en date du 26 juin 1992) de ce document et se déclarant favorable à la proposition d'instituer un mécanisme consultatif qui devra, en outre, être prévu officiellement dans le cadre des accords devant être négociés à l'avenir (lettre du Commissaire Papandreou, en date du 23 juin 1992). Cet organe consultatif devra — dans l'esprit de la composition du Comité économique et social de la CE — être représentatif de toutes les organisations économiques et sociales.

1.2. Par ailleurs, la Commission a invité le Comité à formuler, d'ici l'automne, un avis sur les possibilités pouvant être saisies pour renforcer les relations structurelles entre les représentants des employeurs et des travailleurs (lettre du Commissaire Papandreou, en date du 2 juin 1992).

1.3. Afin d'être en mesure de répondre en connaissance de cause, le Comité a:

a) défini les aspects principaux qui distinguent la situation sociale et économique dans les pays à l'examen, en se basant, notamment, sur les réactions des partenaires sociaux et des associations de catégories des pays intéressés à un questionnaire qui leur a été soumis. Cette analyse figure dans le rapport joint au présent avis;

b) organisé une audition de deux jours réunissant des représentants des partenaires sociaux et des groupes d'intérêt des pays suivants: Bulgarie, Tchécoslovaquie, Pologne, Roumanie et Hongrie.

1.4. Lors de cette audition, tenue au siège du Comité économique et social les 29 et 30 septembre 1992, ont participé quelque 35 représentants d'organisations socio-professionnelles des cinq pays susmentionnés, les représentants respectifs du corps diplomatique et nombreuses organisations tant européennes qu'internationales.

1.5. Les participants ont été invités à répondre à certaines questions précises ayant trait aux problèmes abordés par le présent avis et servant également à fournir un cadre de la situation correspondant le plus possible à la réalité.

2. Observations générales

2.1. L'analyse contenue dans le rapport joint en annexe — basée sur les données disponibles et sur les réponses fournies par les organisations socio-professionnelles au questionnaire transmis —, ainsi que l'audition des partenaires sociaux des PECO des 29 et 30 septembre 1992, ont confirmé certaines préoccupations concernant le processus de construction d'une économie de marché au sein des PECO et ses répercussions sociales, ainsi que certaines incertitudes sur le modèle de société qui est en train de s'y esquisser. En tout état de cause le processus prend des formes différentes selon les pays; dès lors, il est difficile de tirer des conclusions s'appliquant exactement à chacun d'entre eux.

2.2. Les traitements de choc et les délais rapprochés de réalisation d'une économie de marché, outre d'avoir favorisé la récession en mettant à dure épreuve les expectatives engendrées par le retour de la démocratie, se sont révélés peu réalistes, car la réforme sera, en fait, de longue haleine et qu'elle est accompagnée d'une

capacité insuffisante d'absorber les lourdes répercussions au niveau social. Cependant, cette considération ne doit en aucun cas être confondue avec les positions de certains groupes dirigeants, politiques et économiques émanant des anciens partis communistes et de la direction des entreprises publiques et qui, pour des raisons diverses, dressent des obstacles aux réformes économiques et se servent à leur profit du mécontentement populaire. La transition d'une économie planifiée à une économie de marché s'est révélée bien plus lente et ardue que prévu; elle a atteint un point critique, qui s'est traduit par un déclin du produit intérieur brut (PIB), une détérioration de la production agricole et industrielle et de la balance commerciale, l'explosion des prix à la consommation, une baisse des salaires réels et du niveau de vie et une augmentation de la dette extérieure brute et du chômage.

2.3. La privatisation des entreprises publiques et les processus consécutifs de restructuration sont à peine entamés, tandis que les bases juridiques sont encore insuffisantes en ce qui concerne certains parmi les éléments fondamentaux d'une économie de marché, à savoir la propriété, le commerce et les rapports de travail.

2.4. Les éléments d'analyse que nous avons recueillis démontrent que l'importance nécessaire n'a pas été accordée à la dimension sociale, alors que la restructuration économique a été jugée prioritaire, et que les autorités des pays considérés voient dans les relations de travail et la coopération des forces sociales un obstacle potentiel à la réalisation plus rapide des réformes économiques.

2.4.1. La Communauté, par le biais des accords européens, n'a pas contredit cette conception du problème et l'on ne saurait échapper à l'impression que l'attraction politique et économique qu'elle exerce n'est pas accompagnée d'une attraction analogue inspirée par son modèle social et institutionnel fortement lié à la dimension sociale.

2.5. En effet, les accords d'association figurant au Titre VI, consacré à la coopération économique, abordent de nombreux domaines, parmi lesquels l'industrie, l'agriculture, la formation, l'environnement, le développement régional, les petites et moyennes entreprises (PME) et les questions sociales. Cependant, la dimension sociale y est à peine esquissée et se cantonne dans les aspects relatifs à la libre circulation des travailleurs et à la formation et l'éducation; de même, il ne figure pas de « clause sociale » se référant explicitement aux Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), et notamment à la Convention 87 sur le droit d'organisation, ainsi qu'à la Convention 98 sur le droit de négociation collective.

2.5.1. Bien que les disparités existant entre la Communauté et les PECO soient mentionnées, la convergence sociale n'est pas citée parmi les objectifs au même titre que la coopération économique; aucune référence n'est faite à la Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs, pas plus qu'aux organisations des travailleurs et des employeurs ou aux relations de travail.

2.5.2. Toutefois, parmi les objectifs des accords, on affirme la volonté d'intégrer économiquement les PECO, afin de sauvegarder la paix et la stabilité et on laisse entrevoir que le but à atteindre est l'Union politique.

2.5.3. En tant que base de cette intégration, on réaffirme une série de principes fondamentaux: la démocratie pluraliste, l'état de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, les principes d'économie de marché et de justice sociale.

2.5.4. En outre, le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992, affirme dans ses Conclusions que « la coopération aurait systématiquement pour objet de soutenir les efforts de ces pays pour les préparer à l'adhésion à l'Union, à laquelle ils aspirent ».

2.5.5. Cependant, aucune mention n'est faite à un passage important du rapport de la Commission européenne sur les critères et les conditions d'adhésion de nouveaux membres à la Communauté, soumis au Conseil de Lisbonne, où il est affirmé que la perspective — même à plus long terme — d'adhésion de ces pays à la CEE pose le problème de mise à jour, lors de leur réexamen, des accords d'association, sous l'angle des aspects prioritaires de la dimension sociale et de la politique régionale.

2.6. En vue, notamment, d'une future adhésion de ces pays à la Communauté, le Comité estime important que l'on procède à une mise à jour des accords avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, sur les aspects proposés par la Commission — y compris sur certains éléments de politique commerciale — et qu'il en soit tenu compte dès le début dans les accords en voie de définition avec la Bulgarie et la Roumanie.

2.6.1. Dans cette optique, le présent avis émet certaines suggestions concernant la mise en œuvre concrète des accords et des programmes d'assistance, la participation des organisations économiques et sociales à la démocratisation de la société et de l'économie et la promotion d'un système avancé de relations de travail, complément indispensable d'une économie sociale de marché.

3. La participation et la consultation des organisations économiques et sociales

3.1. S'agissant de la mise en application des accords européens et des programmes d'assistance *(Phare, Tempus)*, il convient de remédier à l'actuelle absence quasi totale d'information et d'implication des partenaires sociaux tant au sein des pays concernés, qu'au niveau communautaire. C'est dans ce but que le Comité, dans son supplément d'avis du 26 septembre 1991, demande

la constitution d'un « Comité consultatif composé de ses propres membres et de membres d'organisations correspondantes des États associés ». Les tâches de cet organisme sont décrites comme suit: il « devrait être consulté (par le Conseil) sur les aspects économiques et sociaux inhérents aux accords européens et présentant un intérêt commun. Il conviendrait également d'accorder un droit d'initiative à cet organe afin de permettre à ses membres d'émettre de leur propre chef un avis sur des questions urgentes liées au développement économique et social du processus global d'intégration européenne, et d'élaborer des propositions constructives ». L'audition des 29 et 30 septembre a permis d'enregistrer un consensus unanime sur cette proposition de la part des partenaires sociaux et des groupes d'intérêt des PECO. Le Comité ne pourra assumer sa fonction dans de bonnes conditions que si ses membres représentent des organisations autonomes, libres et démocratiques, c'est-à-dire conformes aux critères de l'OIT.

3.1.1. Dès lors, le Comité souligne à nouveau la nécessité de constituer, dans de brefs délais, ce comité consultatif mixte, qui devrait bénéficier d'un financement apte à en permettre le fonctionnement.

3.1.2. En outre, cette instance pourrait également s'assigner les tâches suivantes:

— recevoir des informations et exprimer des avis sur le fonctionnement et l'application des accords européens;

— fournir des informations sur l'évolution du dialogue social et de la procédure de consultation au niveau des États membres de la Communauté et au niveau communautaire;

— procéder à des échanges d'expériences et, le cas échéant, mettre à la disposition des intéressés ses compétences en la matière, fournies par les membres du Comité et par les groupes d'intérêt qui y sont représentés;

— agir en tant qu'intermédiaire pour fournir des compétences dont le Comité ne disposerait pas directement;

— étudier, sur demande, des problèmes rentrant en règle générale dans le domaine d'action du Comité.

3.1.3. Aucune raison valable n'empêche que ce comité mixte pour la consultation des partenaires sociaux ne puisse déjà figurer dans le Titre IX, parmi les institutions de gestion des accords d'association qui seront conclus avec la Bulgarie et la Roumanie, alors qu'à titre temporaire, il est possible de mettre en application l'article 107 de l'accord avec la Pologne et la Tchécoslovaquie et l'article 109 de l'accord avec la Hongrie, en attendant la renégociation de ces accords.

3.1.4. Ce modèle servira également pour d'autres accords d'association pouvant être conclus à l'avenir.

3.1.5. Il est évident que pour un bon fonctionnement de cet organisme, il est indispensable que les organisations économiques et sociales dans les PECO soient informées, consultées et impliquées au préalable, tant directement, qu'au sein des institutions tripartites existantes, ou dans de nouvelles instances consultatives, en ce qui concerne la mise en œuvre des accords d'association et des programmes d'assistance. Dans le but d'améliorer le flux d'informations entre les institutions communautaires et les milieux économiques et sociaux, il serait également très utile de nommer des attachés économiques et sociaux auprès des représentations de la Commission dans ces pays.

3.1.6. Compte tenu des problèmes spécifiques des différents pays d'Europe centrale et orientale, il serait nécessaire d'établir des contacts étroits préliminaires sur une base bilatérale.

3.1.7. Le Comité s'engage donc à prendre l'initiative dans le cadre de ses sections — chacune dans le cadre de ses compétences — d'aborder et de développer des thèmes d'intérêt commun entre les pays de la CE et les PECO, afin de construire une base concrète de dialogue entre les partenaires sociaux de ces deux zones, au cours de rencontres ultérieures et au sein du comité mixte consultatif dont la constitution est préconisée dans le présent avis.

3.2. Au cours des dernières années, diverses instances et organismes internationaux, tels que l'OIT et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont beaucoup insisté sur la notion du tripartisme et de la création d'organismes comprenant les partenaires sociaux dans ces pays, et ce dès le début de la mise en application des réformes économiques.

3.2.1. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et l'OIE sont parvenus aux mêmes conclusions, dans un document conjoint sur l'Europe orientale, élaboré en avril 1992. Attendu que ces pays ont ratifié un grand nombre de Conventions OIT dont l'application est mise en péril par les politiques de restructuration, le Comité exprime le souhait qu'ils ratifient également la Convention 144 sur la consultation tripartite, et qu'en tout état de cause ils en respectent l'esprit.

3.2.2. Le Comité souligne à nouveau l'importance de la consultation et de la participation des partenaires sociaux au sein des instances institutionnelles. Par ailleurs, il réaffirme qu'il n'existe pas de modèles constitués par avance et que chacun des pays intéressés devra définir et développer la forme et le contenu du dialogue social et des procédures de consultation à adopter.

3.2.3. L'ancien régime communiste non seulement avait investi les syndicats d'un rôle inadéquat, mais il avait également, à travers le contrôle centralisé de tous les aspects de l'économie et de la société, détruit, là où il existait, le tissu social, qui s'exprime d'une manière si riche et autonome dans les sociétés occidentales, et lorsqu'il n'existait pas, il en a empêché le développement.

3.2.4. Alors que certaines organisations, — comme celles des travailleurs et des employeurs — recherchent une meilleure définition de leur rôle et de leur fonction, d'autres associations de catégorie sont en voie de constitution, ou ne sont pas encore suffisamment développées.

3.2.5. Le processus de démocratisation doit, précisément, reconstruire, par une action de longue haleine, ce tissu: c'est pour cela qu'il faut favoriser l'expression des principaux intérêts qui sont en voie de constitution, ou qui seront organisés à l'avenir (consommateurs, écologistes, coopératives, artisans, agriculteurs, etc.).

3.2.6. De ce fait, il est important que ces intérêts soient représentés, auprès des instances institutionnelles, aux côtés des partenaires sociaux traditionnels.

3.2.7. Pour cette raison, le Comité estime utile la création d'organismes consultatifs semblables aux comités économiques et sociaux existant dans la quasi-totalité des pays de la Communauté.

3.2.8. Il convient cependant de souligner également qu'à l'instar de ce qui se passe dans nos pays, le tripartisme, la concertation et la consultation ne constituent pas davantage dans les PECO la réponse à tous les problèmes de dialectique sociale.

3.2.9. Bien au contraire, les premiers signes que nous recevons nous font mieux comprendre ce que nous pressentions déjà, à savoir que ce modèle ne saurait bien fonctionner qu'à condition qu'il soit fondé sur des forces autonomes, bien identifiées, articulées et développées librement.

4. Un système de relations de travail bien structuré

4.1. Le développement des relations de travail entre partenaires sociaux autonomes revêt, dès lors, dans le respect du rôle et des responsabilités des pouvoirs publics, une signification fondamentale.

4.1.1. Les syndicats de travailleurs et des employeurs doivent se préparer pour affronter la situation difficile de la transition en tant qu'acteurs indépendants, aptes à saisir tous les aspects d'un scénario économique et social plus complexe.

4.2. Les difficultés que les nouveaux syndicats doivent affronter lors de cette phase de transition sont énormes: cela va du dépassement du climat de désengagement et de méfiance à l'absence traditionnelle d'une culture de participation chez les travailleurs, de l'obligation d'opérer dans des conditions économiques particulièrement alarmantes, à un certain manque d'expérience et à une formation insuffisante en matière de négociation collective.

4.3. Les difficultés au niveau de l'identification des interlocuteurs des employeurs sont encore plus importantes: les quelques organisations représentant les chefs d'entreprise privés se trouvent face à celles, bien plus nombreuses, réunissant les administrateurs publics. L'absence d'une véritable culture en matière de gestion d'entreprise, le manque d'expérience et l'insuffisance d'autonomie sur le plan de la prise de décision constituent les problèmes auxquels se voit confrontée la classe des chefs d'entreprise, tant publics que privés.

4.4. Par conséquent, le chemin vers un système contractuel évolué — structuré aux deux niveaux, national (interprofessionnel et sectoriel) et d'entreprise — indispensable pour construire un cadre rationnel et efficace de relations de travail et un marché de l'emploi réglementé par le biais de la recherche d'un consensus social, apparaît comme un véritable processus qui accompagne le déroulement de cette phase de transition.

4.5. En vue d'atteindre cet objectif, le fait de disposer d'un cadre juridique est indispensable, mais non suffisant: une condition essentielle est la réalisation d'un degré élevé d'autonomie, à travers la démocratie interne des organisations, le caractère entièrement volontaire de l'affiliation des adhérents et la représentativité la plus large et la plus réelle. Immédiatement après vient la connaissance approfondie des caractéristiques et des problèmes d'une économie orientée vers le marché, et notamment:

— des politiques de privatisation et de restructuration des entreprises;

— des principes de base et de la technique des négociations collectives et des systèmes de représentation des travailleurs;

— de l'organisation du marché du travail et de la politique active en faveur de l'emploi;

— de l'éducation et de la formation professionnelle;

— des problèmes liés à l'environnement et à la santé et sécurité des travailleurs sur les lieux de travail;

— de la protection et de la prévoyance sociales.

4.6. Déjà, l'OIT et son programme d'instruction accordent un rôle important au soutien des organisations des travailleurs et des employeurs d'Europe centrale et orientale. Cela vaut également pour ce qui

concerne l'action de la CISL, de la Confédération mondiale du travail (CMT), de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC)-OCDE et de la Confédération européenne des Syndicats et des organisations nationales affiliées. De même, les organisations internationales [OIE, Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et UEAPM] et nationales des employeurs procèdent à des échanges d'information par une initiative visant à soutenir les nouvelles organisations des employeurs. Le Comité considère que la dimension sociale doit être partie intégrante des accords d'association, qui doivent également comporter des références précises visant à soutenir le développement des relations de travail en tant que complément indispensable de l'économie de marché et articulées autour des thèmes énumérés au paragraphe 4.5.

4.6.1. Dans ce contexte, il souligne également son propre soutien à la demande adressée par la CES au Parlement européen, en vue de la création d'un nouveau poste budgétaire dans le chapitre 4000, destiné à la promotion du dialogue social au sein des PECO. Ce poste budgétaire, d'un montant de 500 000 ECU, devrait être cogéré par les partenaires sociaux européens.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur les politiques structurelles communautaires — Bilan et perspectives

(93/C 19/30)

Le 28 avril 1992, le Bureau du Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 20, paragraphe 3, du Règlement intérieur d'élaborer un avis sur les politiques structurelles communautaires — Bilan et perspectives.

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 13 octobre 1992 (Rapporteur: M. Campbell Christie).

Au cours de sa 301e session plénière (séance du 24 novembre 1992) le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La communication de la Commission fait une évaluation à mi-parcours de l'impact des politiques structurelles communautaires depuis leur réforme en 1989. Ce document complète le rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels (1990) — doc. COM(91) 400 — sur lequel le Comité a récemment émis un avis [1]. La communication à l'examen se concentre en particulier sur les résultats de la réforme des fonds structurels depuis 1989 dans les régions éligibles.

1.2. La communication de la Commission a été présentée comme faisant partie intégrante des propositions du paquet Delors II concernant le développement du budget communautaire au cours des cinq prochaines années, thème sur lequel le Comité a adopté un avis [2].

1.3. Le Comité a décidé d'élaborer un supplément d'avis afin d'exprimer son point de vue sur les orientations de la future réforme.

[1] JO n° C 106 du 27. 4. 1992, p. 20.

[2] JO n° C 169 du 6. 7. 1992, p. 34.

2. Eléments de base du cadre d'une future réforme des fonds

2.1. Les points suivants de la communication de la Commission sont pertinents dans la mesure où ils tracent le cadre d'une future réforme des fonds.

2.2. *Disparités et handicaps structurels*

2.2.1. Malgré le climat de croissance favorable de la fin des années 80, les disparités régionales n'ont augmenté que légèrement. En 1989, dernière année pour laquelle des données ont été fournies et année de la mise en œuvre des réformes, les 10 régions les plus riches avaient un revenu par habitant de plus de trois fois supérieur à celui des 10 régions les plus pauvres.

2.2.2. Les disparités régionales en termes d'emploi étaient plus marquées qu'en ce qui concerne le revenu, bien que, là aussi, les conditions économiques généralement meilleures après 1986 aient entraîné une légère diminution des disparités régionales dans le domaine de l'emploi. Il est particulièrement important de noter que le chômage a été le plus durement ressenti parmi les jeunes, notamment dans les régions en retard enregistrant en avril 1990 un taux de chômage de 32,3 %. S'agissant des perspectives de réduction du chômage, il faut également remarquer que la moitié de ces chômeurs ont été sans travail pendant plus d'un an, cela rendant d'autant plus difficile leur réinsertion dans la vie active.

2.2.3. Les disparités régionales en matière de revenu sont étroitement liées aux disparités des facteurs déterminant la compétitivité régionale, c'est-à-dire les infrastructures économiques (transports, télécommunications, énergie, etc.), le stock de capital et le potentiel de RDT. Les disparités régionales en termes de revenu et d'emploi connaissent une évolution semblable à celle des disparités régionales affectant les trois facteurs de compétitivité mentionnés.

2.3. *Impact des politiques nationales et communautaires*

2.3.1. La Commission présente l'impact des fonds structurels comme étant favorable et contribuant à l'objectif d'une plus grande cohésion économique et sociale. On estime que les fonds structurels profitent le plus aux pays éligibles au titre de l'objectif 1. La Commission estime qu'entre 1989 et 1993, la croissance économique sera supérieure à celle de la Communauté dans son ensemble et que cela pourra être attribué aux fonds structurels. La contribution des fonds structurels à l'accélération de la croissance serait la plus forte au Portugal (0,7 % par an) et en Grèce (0,5 %). Pour les autres pays et régions concernés par l'objectif 1, elle devrait se situer autour de 0,3 % annuellement. La Commission fait valoir qu'entre 1989 et 1993, l'intervention communautaire devrait permettre la création de 500 000 nouveaux emplois.

2.3.2. S'agissant des régions de l'objectif 2, la Commission n'a pas été en mesure de fournir des informations quantitatives sur l'impact des fonds structurels, bien que l'on puisse observer un effet de levier attribué à l'impact des fonds. Les crédits communautaires visent essentiellement la création d'emplois et le soutien des nouveaux investissements productifs plutôt que les infrastructures qui, d'une manière générale, sont largement développées dans ces régions. La Commission évalue positivement la diffusion des innovations technologiques dans certaines régions de l'objectif 2, ce qui est particulièrement important du point de vue de la restructuration industrielle tout en améliorant le potentiel de croissance économique locale.

2.3.3. Bien que les mesures prises au titre des objectifs 3 et 4 aient été destinées aux chômeurs de longue durée et au chômage des jeunes, l'instrument principal reste, en l'occurrence, national plutôt que communautaire.

2.3.4. La Commission précise que les mesures de l'objectif 5a ont contribué au maintien des populations rurales, à la protection de l'environnement et au développement rural. Les aides se sont concentrées sur les exploitations à faible revenu et sur les petites exploitations.

2.3.5. Attendu que la mise en œuvre de l'objectif 5b n'a commencé que dans le courant de l'année 1990, il est encore trop tôt pour fournir une analyse socio-économique de l'impact de cet objectif. Cependant, les premiers résultats laissent penser que les mesures correspondent aux besoins et permettront de développer les potentialités des zones rurales.

2.3.6. À ce jour, les actions relatives à la pêche négociées dans les CCA n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

2.3.7. La mise en œuvre des fonds structurels réformés a des retombées positives pour l'ensemble de la Communauté. On estime que pour 100 ECU investis au Portugal, 46 reviennent aux partenaires communautaires sous forme d'importations. Parallèlement à d'autres développements — notamment la libéralisation des marchés publics ainsi que d'autres mesures d'ouverture des marchés — le surcroît d'activité économique créé par les mesures d'aides des fonds structurels profitera largement à la Communauté dans son ensemble.

2.4. *Mise en œuvre des politiques structurelles*

2.4.1. La Commission fait observer que, si l'objectif d'intégration a été atteint dans certains cas, la synergie recherchée n'a pu être assurée en raison de la répartition des compétences dans les administrations tant nationales que communautaires et des contraintes de temps pesant sur les décisions d'intervention.

2.4.2. À ce jour, les prêts de la BEI et de la CECA n'ont pas été suffisamment intégrés aux fonds structurels réformés. Pour une efficacité maximum, il est nécessaire que tous les instruments communautaires de subvention et de prêt respectent les principes de la concentration, du partenariat et de la programmation.

2.4.3. Le partenariat est un acquis communautaire important de la politique structurelle réformée et a permis un haut degré de décentralisation des responsabilités pour la mise en œuvre de l'intervention communautaire. Toutefois, la participation des partenaires sociaux au processus de programmation et de suivi a souvent été insatisfaisante.

2.4.4. Les procédures de mise en œuvre de l'intervention structurelle sont encore trop complexes.

2.4.5. Le plafond d'intervention admis pour l'objectif 1 au titre des fonds réformés — soit 75 % des coûts totaux — n'a pas été atteint, ce qui a contribué aux difficultés constatées dans certains États membres à assurer le cofinancement national de l'intervention communautaire. Cela vaut également en ce qui concerne d'autres objectifs où les taux moyens de concours sont inférieurs aux plafonds prévus par le règlement.

2.5. *Les orientations de la Commission en ce qui concerne la réforme*

2.5.1. La Commission reconnaît que l'achèvement du marché intérieur renforcera immanquablement la pression de la concurrence sur les régions en retard. Dès lors, les interventions communautaires doivent rester concentrées sur ces zones, même si certains ajustements seront nécessaires pour faciliter les mutations industrielles à caractère structurel, pour renforcer la compétitivité, pour faire face aux problèmes de migration et pour répondre aux exigences du développement rural. Si elles veulent rattraper les régions plus riches, les régions en retard devront abandonner les faibles coûts salariaux, les industries à faible contenu technologique et s'approprier une part plus importante des industries de pointe et des activités à forte valeur ajoutée.

2.5.1.1. Pour être efficaces, les interventions devraient être plus flexibles. Il conviendrait de renforcer le partenariat et de simplifier les procédures de mise en œuvre. La Commission recommande d'étendre le champ d'intervention communautaire, d'introduire une modulation accrue des taux d'intervention et d'accorder un rôle plus important aux initiatives communautaires.

2.5.2. La Commission fournit des données illustrant la complexité des problèmes auxquels les régions en retard doivent faire face. Pour améliorer de 20 points de pourcentage et donc faire passer à 70 % de la moyenne communautaire une région ayant un PIB per capita égal à 50 % de la moyenne communautaire, il faut que le différentiel de croissance annuelle s'établisse à 1,75 % pendant 20 ans ou à 2,25 % pendant 15 ans — ce qui équivaut à une croissance de 5,25 % per capita pendant 15 ans ou 4,75 % per capita pendant 20 ans.

2.5.3. L'égalité des chances est loin d'être réalisée. Les dotations en termes de technologie et de capital ne permettent pas aux régions en retard de faire face à la concurrence des régions plus riches. Les régions de l'objectif 1 ont besoin d'investissements plus importants dans les domaines suivants :

— infrastructures de transport,

— infrastructures des télécommunications et

— infrastructures énergétiques.

2.5.4. Bien que les régions en retard, notamment, auront de graves difficultés à suivre l'ajustement visant à réaliser la convergence dans la perspective de l'union monétaire, les efforts d'adaptation amélioreront la situation macro-économique et favoriseront une plus grande croissance dans ces régions. En outre, le processus d'adaptation sera gêné par la perte du taux de change en tant qu'instrument de la politique économique. Les marchés de ces régions devront donc gagner en flexibilité afin de faciliter le processus d'adaptation.

2.5.5. L'harmonisation graduelle des politiques sociale et environnementale dans la Communauté influera sur les régions défavorisées dans la mesure où une partie de leur avantage en termes de concurrence a été jusqu'à présent fondée sur des normes moindres dans ces deux domaines. Ces régions devront accroître sensiblement leur productivité pour compenser le relèvement de leurs normes sociales et environnementales.

2.5.6. À mesure que la libéralisation des échanges progresse vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, du Bassin méditerranéen et du Tiers-monde, certaines régions de la Communauté dépendant des secteurs à faibles coûts salariaux en termes d'emplois et de revenu seront exposées à une concurrence accrue.

2.5.7. Alors qu'il n'est pas question de modifier les principes des réformes de 1988, la Commission présente un certain nombre de propositions visant à aménager les fonds structurels en fonction des contextes présent et futur tels qu'ils sont décrits. Dans tous les cas, leur mise en œuvre devra s'accompagner d'une flexibilité plus large.

— L'intensification et la continuité de l'effort constituent les conditions du développement des régions de l'objectif 1.

— Une plus grande marge d'appréciation dans la sélection des zones éligibles au titre de l'objectif 2 est nécessaire et pourrait inclure d'autres facteurs — comme par exemple l'anticipation de l'effet de mutations industrielles et de l'évolution des systèmes de production — parallèlement aux indicateurs conventionnels (chômage et niveau de l'emploi industriel).

— Une adaptation des objectifs 3 et 4 s'impose pour tenir compte du nouveau texte de l'article 123. Elle devrait mettre un accent plus fort sur la transformation des systèmes de formation et sur l'aide à l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles.

— L'action structurelle de la Communauté au titre du développement rural devrait se concentrer sur les axes suivants: la diversification de l'économie des zones rurales, le renforcement des interventions au titre de l'objectif 5b, la mise en œuvre des interventions au titre des régions de l'objectif 5a à travers des procédures de programmation et de partenariat et le renforcement des actions visant à encourager l'initiative locale en faveur du développement rural.

— Enfin, il pourrait être envisagé d'ajouter un nouvel objectif nº 6 aux politiques structurelles relatif aux régions dépendantes de la pêche.

— La Commission préconise l'adaptation des règles actuelles ainsi que des procédures de mise en œuvre des fonds structurels portant sur (i) le renforcement du partenariat, (ii) la simplification des procédures décisionnelles, (iii) un renforcement de l'évaluation et l'extension du champ d'intervention communautaire, (iv) une plus grande modulation des taux de participation communautaire et (v) un renforcement du rôle des initiatives communautaires. Le document de la Commission définit un certain nombre de mesures qui peuvent être prises pour atteindre ces cinq objectifs.

2.5.8. La Commission attire l'attention sur la nécessité de réaliser la convergence et la cohésion. La première s'impose si l'on veut établir le cadre d'une croissance économique soutenue pour la Communauté dans son ensemble et améliorera les perspectives de développement des régions défavorisées. De même, la cohésion accélérera la convergence attendu qu'elle encouragera les mutations structurelles nécessaires à ces régions si elles veulent effectuer la transition vers une base économique locale suffisamment dynamique pour permettre des taux de croissance plus élevés. À cet égard, le Fonds de cohésion préconisé aura une importance décisive.

3. **Observations générales**

3.1. *Participation et subsidiarité*

3.1.1. Lorsque les règles de mise en œuvre des fonds structurels ont été élaborées suite à leur restructuration, un des objectifs-clés a été une plus grande participation aux niveaux locaux et régionaux. Cet objectif n'a été atteint qu'en partie.

3.1.2. Le Comité suggère qu'il convient d'accorder une attention beaucoup plus grande à la question de l'élaboration des politiques structurelles. Le Comité souscrit sans réserve à la recommandation de la Commission visant à assigner un rôle plus important aux autorités régionales et locales dans la préparation des plans et à associer plus étroitement les partenaires sociaux aux procédures de programmation. L'une des principales améliorations demandées dans le cadre de la réforme de 1988 consistait à fixer des priorités globales pour les fonds structurels au niveau communautaire tout en tenant compte des divergences régionales par le biais des procédures de mise en œuvre. Des données indiquent que cet avantage potentiel est actuellement sapé par le manque de participation des «partenaires locaux». La réussite du développement économique local dépend pour une large part de l'exactitude des informations relatives au potentiel de développement interne d'une région qui comportent le type de connaissances locales détaillées qui n'existent probablement pas au niveau national. De surcroît, la politique doit être relativement souple afin de pouvoir s'adapter rapidement aux circonstances imprévues. Là aussi, un degré élevé d'autonomie locale s'indique dans la formulation et la mise en œuvre de la politique. Les partenaires sociaux jouent en l'occurrence un rôle primordial étant donné qu'ils sont sans doute en mesure d'appréhender mieux que quiconque les besoins économiques et les stratégies de développement locaux.

3.1.3. Le Comité estime qu'il convient de réfléchir à de nouveaux moyens permettant aux représentants de

l'économie locale d'être associés aux procédures de mise en œuvre des politiques structurelles communautaires. Dans le cadre des réglementations actuellement en vigueur, cela dépend entièrement de la pratique nationale. Les réglementations concernant la formulation des programmes opérationnels devraient être modifiées de telle sorte que les autorités régionales et locales, y compris les partenaires sociaux, soient représentées lors de la formulation des programmes opérationnels. Ces autorités devraient, par exemple, se voir octroyer le droit d'être consultées formellement sur toutes les propositions en même temps que les gouvernements nationaux, et de conclure des accords régionaux dans le contexte de la mise en œuvre des cadres communautaires d'appui et des programmes communautaires. Le Comité estime que c'est le seul moyen de garantir le respect intégral du principe de subsidiarité, tout en renforçant les perspectives de réussite des politiques structurelles.

3.1.4. Des accords régionaux entre partenaires sociaux portant sur l'accompagnement des cadres communautaires d'appui constitueraient une option souhaitable qui leur permettrait d'assumer une responsabilité dans le cadre de la mise en œuvre des fonds. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à consacrer des ressources au soutien des intérêts locaux dans la préparation des plans de développement économique.

3.1.5. Le Comité souscrit aux propositions de la Commission visant à simplifier la procédure. Il craint cependant que cela puisse entraîner une utilisation inefficace des crédits et suggère dès lors que la Cour des comptes des CE participe, conjointement avec les Cours des comptes nationales, à un contrôle efficace de l'utilisation des fonds structurels.

3.2. *Objectif 1*

3.2.1. Le Comité saisit cette occasion pour souligner qu'il importe pour les régions de l'objectif 1 de réaliser une croissance économique auto-entretenue. À cet effet, les programmes structurels doivent continuer à soutenir les facteurs déterminant la croissance économique dans ces régions en renforçant les qualifications de la main-d'œuvre locale, en améliorant les infrastructures dans des zones qui comptent souvent parmi les plus périphériques de la Communauté, en contribuant à déterminer et à exploiter les possibilités de production locale dans des domaines d'activités à valeur ajoutée importante et en favorisant le partenariat à tous les niveaux.

3.2.2. La Commission doit s'efforcer de concevoir des politiques qui tiennent dûment compte du caractère périphérique de nombre des régions les moins développées de la Communauté, et ce d'autant qu'il est probable qu'une part croissante de l'activité économique de la Communauté se regroupera vers son centre.

3.2.3. Le Comité recommande d'inclure les cinq nouveaux Länder allemands dans les calculs visant à déterminer la moyenne du PIB communautaire. Cependant, leur prise en compte entraînera un abaissement de la moyenne communautaire du PIB par habitant qui constitue un des critères d'éligibilité à l'aide communautaire dans le cadre des fonds structurels réformés. Dès lors, le Comité recommande que les régions bénéficiant actuellement des fonds structurels en raison d'un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ne se voient pas privées de cette aide, si l'amélioration relative de leur PIB résulte uniquement d'une baisse statistique de la moyenne communautaire due à la présence des nouveaux Länder.

3.2.4. Le Comité estime que la stricte application des critères pour la sélection des régions de l'objectif 1 peut s'avérer négative à long terme. Les régions dont le revenu par habitant est passé à plus de 75 % de la moyenne communautaire au cours des cinq dernières années ne seront pas forcément capables de maintenir cette situation sans aide. En outre, précisément dans la mesure où les réglementations devraient être suffisamment flexibles pour préserver les résultats économiques des régions quittant progressivement l'objectif 1, le Comité recommande de prévoir une flexibilité analogue afin d'inverser les conditions économiques dans les régions dont le PIB par habitant baisse pour se rapprocher du seuil des 75 %. Le Comité recommande de fixer une fourchette intermédiaire de 75 à 80 % de la moyenne communautaire du PIB par habitant dans le cadre des fonds structurels, de sorte que les régions dont le PIB par habitant se situe entre 75 et 80 % de la moyenne communautaire et dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne soient éligibles à l'intervention.

3.2.5. Le Comité réaffirme son approbation générale des dispositions financières prévues par le Paquet Delors II à l'égard des fonds structurels, étant donné qu'elles portent sur le volume de l'aide devant être octroyée aux régions de l'objectif 1.

3.3. *Objectif 2*

3.3.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission visant à tenir compte d'autres facteurs lors de la sélection des zones éligibles à l'aide au titre de l'objectif 2. De surcroît, l'anticipation de l'impact des mutations industrielles ainsi que l'évolution des systèmes de production sont autant d'autres indicateurs avancés judicieux. Il est tout à fait opportun que la politique structurelle communautaire puisse répondre aux problèmes naissants plutôt que d'entrer en vigueur seulement après que des difficultés parfois insurmontables sont apparues dans le secteur industriel. Cependant, la concentration des ressources et la continuité dans la mise en œuvre des politiques dans les régions de l'objectif 2, telles qu'aujourd'hui définies, doivent rester l'objectif prioritaire de la politique structurelle communautaire.

3.3.2. Le Comité craint que la période de planification de deux ans pour les CCA soit trop courte pour permettre une mise en œuvre satisfaisante de la planification du développement et recommande d'adopter un échéancier de cinq ans dans le cadre de l'objectif 2 des fonds structurels. Cela permettrait d'améliorer la planification ainsi que la mise en œuvre des programmes et d'aligner ces derniers sur ceux concernant les régions des objectifs 1 et 5b.

3.3.3. Le Comité réitère son point de vue selon lequel le pourcentage d'augmentation des ressources financières allouées à l'objectif 2 doit être identique à celui suggéré par les estimations financières du paquet Delors II pour l'objectif 1, exception faite du fonds de cohésion préconisé.

3.4. *Objectifs 3 et 4*

3.4.1. Le Comité souscrit à l'objectif de mieux aider les travailleurs à s'adapter aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production grâce à la formation et à la reconversion professionnelle. Le capital humain est une composante essentielle de la compétitivité de l'industrie communautaire sur les marchés mondiaux. Il est indispensable que des ressources plus importantes soient allouées aux mesures destinées à améliorer et accroître les qualifications ainsi que la qualité générale de la main-d'œuvre dans les États membres.

3.4.2. Le Comité escompte que cet aspect du dialogue social sera considéré avec plus d'attention au niveau sectoriel et recommande que les contrats de formation — notamment au niveau sectoriel — tiennent compte de la dimension régionale.

3.4.3. Attendu que le chômage de longue durée s'est aggravé au cours de la dernière décennie, il importe que les mesures de lutte contre le chômage de longue durée continuent de bénéficier d'interventions communautaires importantes en complément des mesures nationales, bien que le Comité reconnaisse que ces dernières doivent toujours primer dans ce domaine.

3.5. *Objectif 5b*

3.5.1. Le Comité convient qu'il est nécessaire de fournir un effort plus important de diversification économique des zones rurales. Toutefois, il convient en l'occurrence d'intervenir à bon escient. Les économies rurales ne peuvent survivre que si elles réalisent un équilibre raisonnable entre l'industrie, l'agriculture et le tourisme. Les zones rurales se différencient en termes de valeurs culturelles, de conventions sociales et d'objectifs de développement. Comme partout ailleurs, la politique relative à ces régions doit être le reflet des objectifs et du potentiel locaux.

3.5.2. Le Comité recommande d'envisager l'extension de la couverture géographique de cet objectif afin de s'assurer que toutes les zones rurales périphériques sont couvertes par les fonds structurels comme le préconise l'article 11 du règlement-cadre.

3.5.3. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement rural au titre de l'objectif 5b, la Commission devrait réfléchir aux moyens d'assurer effectivement la représentation locale lors de l'élaboration des programmes. L'exode sélectif est un des problèmes les plus graves du développement économique en milieu rural. Les mesures devraient être axées sur l'endiguement de l'exode de la main-d'œuvre hautement qualifiée et des jeunes qui handicapera les zones rurales dans la réalisation d'une croissance économique autoentretenue. Les collectivités locales devront nécessairement jouer un rôle plus important dans le processus de planification économique.

3.5.4. Les infrastructures de transport demeurent un des obstacles majeurs au développement des zones rurales de la Communauté. Des moyens doivent rester à disposition pour l'amélioration des liaisons routières, ferroviaires, aériennes et maritimes entre les régions de l'objectif 5b et le centre de la Communauté.

3.6. *Objectif 6*

3.6.1. Le Comité estime que l'argument en faveur de l'introduction dans les politiques structurelles d'une région d'objectif 6 couvrant les actions structurelles dans le secteur de la pêche n'a pas été justifié. Bien qu'il soit conscient des graves problèmes auxquels sont confrontées les collectivités concernées par la politique communautaire de la pêche, le Comité craint que l'ajout d'un objectif supplémentaire ne réduise le montant des ressources actuellement disponibles pour les autres objectifs. Par contre, une initiative communautaire peut apporter une réponse plus appropriée aux problèmes de ce secteur.

4. Observations particulières

4.1. *Généralités*

4.1.1. Le Comité souscrit à la proposition de la Commission selon laquelle les objectifs assignés lors de la réforme de 1988 sont valables et le fonctionnement des fonds doit en gros demeurer inchangé au-delà de 1994. En outre, le succès apparent des politiques structurelles démontre qu'il est souhaitable d'augmenter les fonds pour les cinq années à venir conformément à la proposition du paquet Delors II. Les changements qui surviendront probablement dans la Communauté au cours de cette période conduiront à accentuer les disparités

économiques régionales plutôt qu'à les atténuer. Si les fonds ne sont pas augmentés, le risque existe de perdre une partie des acquis concrets réalisés à ce jour et d'anéantir les quelques progrès accomplis en matière de cohésion économique et sociale. Le Comité réitère son point de vue général selon lequel les chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté doivent approuver dans les délais les dispositions finales du paquet Delors II relatives aux fonds structurels, telles qu'elles ont été proposées initialement.

4.2. *Politique macro-économique*

4.2.1. Le Comité s'inquiète de ce que la Commission n'accorde pas une attention suffisante aux répercussions possibles sur la cohésion économique et sociale de l'introduction de politiques économiques destinées à réaliser la convergence dans certains pays de la Communauté, notamment les États membres les plus défavorisés et ceux dont la dette publique est élevée. Le Comité regrette que la Commission n'ait pas encore entrepris une évaluation de l'impact de l'ensemble de politiques communautaires sur la cohésion dans la Communauté, ce qu'il avait préconisé [1]. Le Comité invite instamment la Commission à inclure dans ses futurs rapports sur l'impact des politiques structurelles et en particulier par rapport au Protocole sur la Cohésion économique et sociale signé à Maastricht, un commentaire détaillé des conséquences des changements intervenus dans d'autres domaines d'action communautaire pour les régions éligibles.

4.2.2. La Commission devrait expliciter davantage sa position à l'égard de l'environnement macro-économique de la Communauté. Les perspectives économiques et sociales des régions éligibles seraient grandement améliorées si la Communauté entrait dans une période de croissance économique durable. Un accent considérable a été mis sur le fait qu'il importe que les politiques structurelles de la Communauté créent des conditions permettant aux régions éligibles de jouir de l'« égalité des chances » vis-à-vis des régions plus développées en termes de potentiel de développement économique. Cependant, le potentiel des régions éligibles restera inexploité dans un contexte d'activité économique restreinte. L'existence d'un environnement macro-économique dynamique dans toute la Communauté est une condition préalable si l'on veut attirer les investissements vers les régions les moins prospères ou aider au développement économique interne.

4.2.3. Les bouleversements survenus récemment sur les marchés des changes communautaires donnent à penser que l'accroissement d'une véritable convergence économique est indispensable si l'on veut continuer de progresser vers l'union monétaire. Cela nécessite un degré de coopération et de compromis plus étroit qu'il ne l'est actuellement entre les politiques économiques menées par les États membres. Une véritable convergence économique et, partant, le progrès vers l'union monétaire seront rendus plus faciles dans la mesure où la Communauté dans son ensemble renouvelle sa stratégie économique de croissance économique et de création d'emplois.

4.3. *Convergence et cohésion*

4.3.1. Les régions en retard ont accordé une importance considérable à la réalisation de la « convergence » dans le contexte du processus d'intégration à l'union économique et monétaire. Le Comité est d'avis qu'il serait inacceptable que la convergence, au sens fiscal et budgétaire strict, doive être réalisée dans ces régions au prix d'une réduction de l'offre des biens publics nécessaires au développement dont elles sont pauvrement dotées actuellement, ce qui rendrait leurs efforts de développement d'autant plus difficiles.

4.3.2. Le Comité est persuadé que, les taux de change étant fixés, les problèmes qui en résultent ne peuvent ni ne doivent être résolus en recourant à une politique de bas salaires spécifiques. Les salaires et rémunérations comparativement bas dans les régions défavorisées ont tendance à n'attirer que les industries et les services à fort taux de main-d'œuvre tant que la qualification de la main-d'œuvre reste faible. Dès lors, l'emploi à bas salaires pourrait remplacer le chômage sans toutefois permettre nécessairement une réduction sensible à long terme des écarts entre les régions riches et les régions pauvres de la Communauté. Une croissance autonome dans les régions en retard ne saurait être réalisée que s'il est possible d'y attirer un nombre satisfaisant d'industries et de services à forte valeur ajoutée. Cette conclusion est corroborée dans la mesure où les industries de technologie de pointe et à forte valeur ajoutée sont concentrées dans les régions centrales de la Communauté (Cf. doc. COM(92) 84.III.2. Union économique et monétaire).

4.4. *Infrastructures*

4.4.1. Actuellement, la grande majorité des politiques structurelles communautaires est consacrée aux programmes d'infrastructure. Le Comité souligne que l'essentiel de l'aide régionale aux régions les plus défavorisées de la Communauté doit continuer à être axé sur le développement des infrastructures étant donné qu'il s'agit là de la clé du développement économique de nombreuses régions périphériques. L'impact des améliorations apportées aux infrastructures de transport est excessivement important car la médiocrité des infrastructures demeure un obstacle important à l'investissement privé.

[1] JO n° C 98 du 21. 4. 1992, p. 50.

4.4.2. Le Comité rappelle les recommandations détaillées qu'il a formulées au sujet des besoins en cadres d'appui permettant un développement complémentaire des ressources humaines, de l'infrastructure et des investissements privés dans l'agriculture, l'industrie et les services, ainsi que du rôle important que les réseaux transeuropéens joueront à cet égard (1).

4.5. *Modulation*

4.5.1. Le Comité souscrit à la proposition de la Commission visant à ajuster les taux d'intervention communautaires afin de refléter plus étroitement les capacités de financement de l'État membre concerné. Toutefois, un tel ajustement devrait s'opérer par l'accroissement des ressources consacrées aux politiques structurelles et non par une concentration plus forte encore des ressources disponibles actuellement ou au titre de la proposition du Paquet Delors II.

4.6. *Initiatives*

4.6.1. Le Comité a déjà exprimé son soutien de principe à l'accroissement des ressources disponibles pour les initiatives communautaires (2). Toutefois, il estime que les détails fournis par la Commission — jusqu'à présent — ne sont pas suffisants pour expliquer intégralement la proposition visant à réserver 15 % de la dotation des fonds structurels aux initiatives communautaires. Un changement aussi important par rapport à la pratique actuelle appelle d'autres précisions, notamment à la lumière des observations formulées à un autre endroit par la Commission selon lesquelles les demandes de concours au titre du régime actuel excèdent fortement les capacités financières des fonds structurels et une augmentation du taux d'intervention s'impose.

4.6.2. Le Comité approuve la proposition visant à rationaliser le programme d'initiative communautaire, de manière à augmenter les ressources disponibles pour les initiatives individuelles. Il est admis à juste titre que le nombre même de programmes qui se sont développés à titre d'initiative exige que les demandeurs et la Commission consacrent un temps considérable à présenter et à évaluer les propositions, mais il convient de considérer en contrepartie les avantages découlant du régime actuel permettant aux demandeurs de choisir parmi une série de programmes disponibles la combinaison qui répond le plus efficacement à leurs besoins spécifiques. Un deuxième avantage du régime existant réside dans le fait que la Commission peut prendre l'initiative de réagir face à un problème spécifique et donner l'impulsion aux États membres. La proposition de la Commission risque de provoquer un décalage entre les besoins de certaines zones de la Communauté et la capacité de la Commission à réagir dans le cadre plus restrictif qui résulterait de la rationalisation du programme d'initiative.

4.7. *Taux d'intervention*

4.7.1. La Commission devrait examiner, dans le cadre du bilan actuel, la possibilité d'augmenter le taux d'intervention maximum tant dans les régions relevant de l'objectif 1 que dans celles concernées par l'objectif 2 (Cf. doc. COM(92) 84. II.4.5).

4.8. Le Comité invite le Conseil, et en particulier la présidence, à se pencher sans retard sur la mise en œuvre du Paquet Delors II dans son ensemble (3).

(1) JO n° C 14 du 20. 1. 1992.
(2) JO n° C 98 du 21. 4. 1992.
(3) JO n° C 169 du 6. 7. 1992, p. 34.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1992.

Le Président
du Comité économique et social
Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'application à la téléphonie vocale de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) [1]

(93/C 19/31)

Le 15 septembre 1992, 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 des transports et des communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière a élaboré son avis le 18 novembre 1992 (Rapporteur: M. Green)

Le 25 novembre 1992, lors de sa 301e session plénière, le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition à l'examen découle de la précédente directive cadre sur les ONP (fourniture d'un réseau ouvert, 90/387/CEE) qui prévoyait la présentation d'une proposition en vue d'une directive du Conseil sur les ONP pour les lignes louées et la téléphonie vocale, ainsi que des recommandations sur les services de données à commutation de paquets et le RNIS. La directive sur les circuits loués et les recommandations y afférentes ont été adoptées par le Conseil le 5 juin 1992.

1.2. La proposition traite de l'accès libre et harmonisé pour les utilisateurs, y compris d'autres prestataires de services, au service de la téléphonie vocale, sur le modèle de la trilogie de l'ONP actuelle, à savoir: interfaces techniques, conditions de fourniture et d'utilisation, et principes de tarification. Il est en outre recommandé dans cette proposition de mettre en place un certain nombre de services internationaux dans la Communauté, ces services n'étant à ce jour disponibles qu'au niveau national.

1.3. La proposition est en principe indépendante de la technologie utilisée et couvre donc à la fois les services analogiques et numériques, y compris le RNIS, lorqu'il est utilisé pour la téléphonie vocale. La proposition ne concerne ni n'implique un certain degré de libéralisation de la téléphonie vocale. Faisant plus particulièrement référence à la connexion d'un certain nombre de réseaux entre eux ou d'un réseau avec les prestataires de services ayant des besoins particuliers, la proposition définit des orientations générales en matière d'accès pour l'obtention de telles liaisons, qui diffèrent de celles offertes à l'utilisateur courant.

1.4. La proposition traite de façon analogue de l'accès libre et harmonisé au même réseau public connecté en tant qu'infrastructure pouvant être utilisée à des fins autres que la téléphonie vocale. Là encore, la proposition est indépendante de la technologie utilisée.

1.5. Enfin, la proposition dispose que les taxiphones devraient être fournis en quantité suffisante et selon une bonne couverture géographique et instaure l'harmonisation des cartes téléphoniques, de manière à ce qu'elle puissent être utilisées dans tous les taxiphones sur tout le territoire de la Communauté.

2. Observations générales

2.1. Il est de toute évidence absolument nécessaire de poser des principes cohérents en matière d'ONP, dans le domaine de la téléphonie vocale. Les services téléphoniques et les réseaux de télécommunications de la Communauté divergent à certains égards, sur le plan technique, souvent pour des raisons arbitraires et liées à des pratiques traditionnelles, et ce au grand désavantage des utilisateurs et au détriment de l'évolution tant du marché des terminaux que de celui des services téléphoniques dans la Communauté.

2.2. Ce service fonctionne dans la plupart des États membres sur la base de service public. Les conditions pour les utilisateurs ont souvent été liées aux exigences de garantie de traitement des usagers dans le cadre de l'aménagement du territoire au niveau national. La définition, la mise en œuvre et l'interprétation des mesures ONP devraient être en rapport avec les coûts qu'elles impliquent. Les mesures ONP doivent tenir compte du caractère réel de la demande prenant en compte la viabilité économique et sociale, la faisabilité technique et les coûts de mise en œuvre et d'exploitation. Toute évolution vers l'orientation des tarifs sur les coûts devrait être progressive et être associée à des mesures pour garantir que les usagers à faible trafic, et l'ensemble des consommateurs bénéficient de réductions tarifaires comme les abonnés d'affaires et comprendre des mesures pour promouvoir le raccordement au réseau des ménages qui, sans cela, ne le pourraient pas. Les principes tarifaires doivent garantir la viabilité financière des opérateurs publics, nécessaire au maintien des

[1] JO n° C 263 du 12. 10. 1992, p. 20.

réseaux actuels, à leur développement et à la garantie du service universel.

2.3. La proposition vise à modifier cette situation en ce qui concerne la téléphonie vocale et le réseau relié lui-même, ce en quoi elle mérite le soutien du Comité.

2.4. Comme cela a été établi dans la directive-cadre, l'ONP appliqué à la téléphonie vocale est la contrepartie de l'existence de droits exclusifs et spéciaux. Son rôle est de remplacer les mécanismes du marché quand l'intérêt général nécessite de le limiter. Quand c'est la concurrence sur le marché qui organise les relations entre usagers et fournisseurs, les réglementations doivent être les mêmes pour tous les concurrents, en particulier quand des conditions ONP sont définies. Les utilisateurs ont le droit d'attendre le même niveau de qualité minimum de tous les opérateurs importants de télécommunications. De plus, l'intégrité et la qualité de l'infrastructure de télécommunications dans son ensemble dépendent du maintien des niveaux de qualité adéquats pour tous ces opérateurs.

2.5. Les dispositions concernant la non-discrimination dans l'utilisation du réseau par les organismes de télécommunications pour des services qui peuvent également être offerts par d'autres prestataires ne sont pas non plus suffisantes. Tant qu'il n'existe pas de dispositions concernant l'accès à la « colocation » des équipements (Cf. Considérant 17), il faut veiller à ce que d'autres prestataires de services aient accès aux mêmes conditions techniques et économiques que l'organisme de télécommunications, indépendamment du fait que cet accès puisse impliquer des coûts supplémentaires.

2.6. D'autre part, le Comité recommande la plus grande clarté possible dans les relations commerciales entre les prestataires de services au public.

3. **Observations particulières**

3.1. La directive doit, dans tous les articles concernés, insister sur le principe de la non-discrimination, dans les domaines économique, technique, de service, de fonctionnement et d'accès à l'information.

3.2. *Article 10 (1)*

Les autorités réglementaires nationales doivent être consultées avant tout refus de demande d'interconnexion avec un autre réseau de prestataires de services. Il devrait être expressément spécifié dans le texte que la partie demandresse doit avoir la possibilité de défendre son cas auprès des autorités réglementaires nationales avant qu'une décision soit prise.

3.2.1. La question de l'interconnexion doit être bien précisée afin de sauvegarder l'intégrité des réseaux et l'efficacité des deux parties en cause.

3.3. *Article 16*

Il est recommandé — dans un souci de convergence — de charger la Commission d'entreprendre les travaux de normalisation pour ce qui est des conditions d'installation et de fonctionnement des cabines téléphoniques publiques, et ce, au delà de ce qui est indiqué au paragraphe 1.5 ci-dessus à propos des cartes de téléphone à prépaiement (art. 17 de la proposition).

3.4. *Article 25 (4) (b)*

Cet article semble indiquer que les autorités réglementaires nationales doivent être consultées sur les litiges traités par le groupe de travail en question. Il n'est pas souhaitable que soient associées à l'audition les autorités réglementaires des pays qui ne sont pas concernés; le texte devrait être modifié afin de spécifier clairement que seules les autorités réglementaires nationales intéressées seront entendues, ainsi que le demandeur et l'organisme de télécommunications concerné.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, déposé conformément aux dispositions du Règlement intérieur, a été repoussé au cours des débats:

Paragraphe 2.2

Modifier comme suit la fin de ce paragraphe:

« ... l'orientation des tarifs sur les coûts devrait être progressive. Il faudrait dans le même temps prendre des mesures pour garantir que l'ensemble des consommateurs retire des avantages à l'occasion de réductions de coûts, comme les abonnés d'affaires; il faudrait de même promouvoir le raccordement au réseau des ménages qui, sans cela, ne le pourraient pas. Les principes tarifaires ne doivent pas compromettre la viabilité financière des opérateurs publics, nécessaire au maintien des réseaux actuels, à leur développement et à la garantie du service universel ».

Résultat du vote

Voix pour: 24; voix contre: 42; abstentions: 21.

Avis sur la proposition de directive du Conseil sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures [1]

(93/C 19/32)

Le 26 mai 1992, le Conseil a décidé, conformément aux articles 57, paragraphe 2, et 100 A du Traité CEE, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 30 octobre 1992 (Rapporteur: M. Sala).

Lors de sa 301e session plénière (séance du 25 novembre 1992), le Comité économique et social a adopté à la grande majorité et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. *La situation actuellement en vigueur*

1.1.1. Les ressources communautaires en hydrocarbures ne sont que très partiellement en mesure de satisfaire à la totalité des besoins intérieurs. En règle générale, le niveau de production intérieure n'est pas en augmentation. Même si elles ne sont pas totalement à exclure, les perspectives de nouvelles découvertes importantes ne sont guère encourageantes. Cela étant, les procédés et les instruments de prospection et de recherche continuent d'enregistrer des progrès technologiques considérables: de ce fait, on ne saurait exclure la possibilité d'identifier de nouvelles sources, même dans les zones faisant déjà l'objet de prospections, ou dans les zones marginales.

1.1.2. Le niveau élevé de connaissances techniques et de ressources financières nécessaires aux opérateurs potentiels du secteur de la recherche d'hydrocarbures rend forcément restreint le nombre des opérateurs primaires qualifiés. Cependant, certains groupes industriels ont commencé assez récemment à pénétrer dans le marché de la recherche, notamment grâce à la collaboration de certains sous-secteurs techniques très expérimentés et qualifiés. En tout état de cause, il s'agit d'un nombre relativement modeste d'opérateurs primaires et secondaires (sous-traitants techniques).

[1] JO n° C 139 du 2. 6. 1992, p. 12.

1.2. *Contexte général de la proposition de directive*

1.2.1. Le 27 mars 1984, le Comité économique et social a décidé d'inviter la section de l'énergie et des questions nucléaires à élaborer un rapport d'information sur les activités en matière de prospection et d'exploitation des hydrocarbures, rapport parachevé et approuvé par la section le 11 janvier 1985 (doc. CES 834/84 fin). Dans les conclusions de ce rapport, le Comité soulignait la nécessité que la Communauté assume un rôle de stimulation discrète mais active en la matière. De même, la Communauté était invitée à adopter des mesures dans le domaine de la recherche technologique relative à la prospection et au forage, ainsi qu'en matière de sécurité d'approvisionnement (réserves et gazoducs).

1.2.2. Le 16 septembre 1986, le Conseil a émis une résolution (Résolution du Conseil concernant de nouveaux objectifs de politique énergétique communautaires pour 1995 et la convergence des politiques des États membres.) [1] aux termes de laquelle l'objectif de la politique énergétique de la Communauté et des États membres est une meilleure intégration du marché intérieur de l'énergie, dégagée des entraves aux échanges.

1.2.3. Au cours de 1989, la Commission a proposé l'élaboration, par des consultants extérieurs, d'une analyse juridique des restrictions à l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, tant en amont qu'en aval de l'industrie des hydrocarbures (contract XVII/7080/ETD/89-20). En résumé, le rapport met en évidence la grande diversité des situations actuellement existantes et conclut en préconisant l'adoption d'une directive qui rende le marché ouvert et non discriminatoire de manière irrévocable, en cas d'urgence, par les différents États membres. Plusieurs des recommandations figurant dans ce rapport ont été incorporées dans la proposition de directive qui fait l'objet du présent avis.

1.3. *La situation juridique actuelle dans la Communauté*

1.3.1. Les activités liées à la prospection, à la recherche et à l'exploitation dans des aires géographiques déterminées sont « autorisées » à l'heure actuelle (par le biais de licences, autorisations, ou concessions) par les États membres selon des procédures très différentes entre elles, qui reflètent diverses conceptions générales juridiques au niveau national et différentes réalités, tant géologiques que liées à la production. A défaut d'une directive communautaire y afférente, les différents États membres sont en mesure de modifier unilatéralement leurs réglementations spécifiques, notamment face à des situations de crise ou d'urgence.

1.3.2. Mis à part les opérations initiales de prospection préliminaire, qui ne sont pas autorisées généralement à titre exclusif, les autres opérations, qui ont désormais un caractère industriel en raison de leur étendue et de leur nature, sont autorisées à titre exclusif et pour une durée relativement longues. L'autorisation comprend un certain nombre d'obligations auxquelles doit se soumettre l'opérateur autorisé, concernant la réalisation de certaines opérations déterminées selon un certain calendrier préétabli par l'État membre, notamment en relation avec les caractéristiques de l'aire géographique concernée.

1.3.3. La propriété des hydrocarbures du sous-sol revient généralement à l'État membre. En règle générale, elle est transférée, entièrement ou partiellement, à l'entité ayant effectué la découverte, ou assurant l'exploitation, sur la base des conditions préétablies et fixées par l'État concerné.

1.3.4. La procédure d'« autorisation », examinée globalement selon la manière dont elle est appliquée à l'opérateur qui assure la prospection, la recherche et l'exploitation, présente plusieurs points en commun avec l'instrument juridique généralement connu sous le terme de « concession », dans la mesure où l'opérateur effectue à ses risques et périls toutes les opérations nécessaires, en assume les coûts et récupère une contrepartie financière de l'éventuelle exploitation future des investissements réalisés. Cependant, le nombre et la diversité des procédures d'octroi des « autorisations » par les différents États ne permettent pas dans tous les cas de figure l'application du concept général de « concession ».

1.3.5. La proposition de directive à l'examen vise à établir certains critères de base applicables à tous les États membres, aptes à garantir l'ouverture effective et la transparence des procédures d'adjudication des autorisations et l'élimination des procédures et des restrictions en réalité discriminatoires; de même, elle laisse la liberté aux États membres de poursuivre des politiques de planification de la production et des méthodes propres de répartition des bénéfices issus de la production, entre les opérateurs et les États concernés.

1.4. *Relation entre la proposition de directive à l'examen et la directive 90/531/CEE [2] (passation des marchés dans le secteur public)*

1.4.1. La directive 90/531/CEE stipule que les opérateurs de la recherche d'hydrocarbures, en leur qualité d'« autorisés » à titre presque toujours exclusif dans une aire géographique déterminée, doivent suivre des procédures ouvertes et non discriminatoires en cas d'acquisition de biens et de travaux (et services).

1.4.2. La proposition de directive à l'examen impose, à l'article 13, des modifications à certains articles de la directive 90/531/CEE dans le sens que, lorsque l'octroi de l'autorisation est survenu dans des termes ouverts et non discriminatoires, l'opérateur est en droit de suivre des procédures moins rigides quant au choix de ses fournisseurs de biens et de travaux (et services).

1.5. *Bases juridiques de la proposition de directive*

1.5.1. L'objectif final et principal de la proposition de directive est d'étendre au secteur de la prospection,

[1] JO n° C 241 du 25. 9. 1986.

[2] JO n° L 297 du 29. 10. 1990.

de l'exploration et de l'extraction d'hydrocarbures les principes de l'ouverture à la concurrence du marché communautaire.

1.5.2. Selon la proposition de directive, l'ouverture du marché, la transparence au niveau des procédures d'octroi des autorisations, ainsi que l'élimination de dispositifs discriminatoires, favoriseraient un renforcement de l'intérêt des opérateurs du secteur concerné, ce qui entraînerait une augmentation — quoique, selon les prévisions, relativement modeste — de la production communautaire d'hydrocarbures.

1.5.3. Eu égard aux considérations précédentes, la proposition de directive est basée sur les articles 57, paragraphe 2 et 100 A du Traité (point 30 de l'exposé des motifs introduisant la proposition de directive).

2. Observations générales

2.1. *Publicité en matière d'adjudications et modalités d'octroi des autorisations*

2.1.1. Le Comité marque son accord sur la nécessité de soumettre les nouvelles « autorisations » de prospection, d'exploration et d'extraction à une discipline générale rendant obligatoires le déroulement de procédures ouvertes à la concurrence et l'adjudication des zones par le biais de dispositions exemptes de critères discriminatoires. Cette discipline devra garantir des conditions de fonctionnement fixes et stables sur l'ensemble du territoire communautaire, notamment lors d'éventuelles périodes de crise.

2.1.2. Le Comité convient qu'il importe que l'exercice des autorisations ne puisse pas être subordonné à des clauses non nécessaires, à moins que ces dernières ne soient imposées ou justifiées, sous l'angle technique et économique, par l'évidente nécessité d'une exploitation plus rationnelle des gisements.

2.2. *Perspectives de la production communautaire*

2.2.1. Le Comité prend acte des considérations émises par la Commission dans l'exposé des motifs et les commentaires qui accompagnent la proposition de directive, aux termes desquels:

— les ressources intérieures de la Communauté sont limitées;

— les zones déjà concédées et en cours d'exploitation en contiennent probablement la plus grande part;

— il ne faut pas s'attendre à de nouvelles découvertes de grands gisements dans les zones non encore attribuées, sauf peut-être en haute mer.

2.2.1.1. Du reste, toutes les réflexions qui précèdent sont en accord avec le contenu du « Rapport d'information sur les activités de prospection et d'exploitation des hydrocarbures dans la Communauté », déjà mentionné au paragraphe 1.2.1.

2.2.2. Le Comité souligne l'importance et la portée des nouvelles technologies de prospection et de production, qui peuvent justifier une augmentation des activités, également dans les zones autorisées.

2.2.2.1. Les nouvelles technologies de prospection (notamment du type sismique tridimensionnel) rendent opportun, à l'heure actuelle, un examen très détaillé et précis de la situation géologique, non seulement dans les zones en voie de prospection, mais également dans celles déjà soumises par le passé à des activités de recherche par des méthodes moins minutieuses. Cela, afin de pouvoir éventuellement identifier, à défaut de gisements de grande dimension, au moins des gisements mineurs échappés à un premier examen.

2.2.2.2. Les nouvelles technologies de forage permettent d'accéder à des profondeurs plus importantes et d'opérer dans des zones géologiquement plus complexes et/ou dans des aires plus difficiles.

2.2.2.3. De même, des progrès technologiques sont enregistrés dans le domaine de la récupération secondaire et tertiaire d'hydrocarbures et de l'utilisation de gisements épuisés en tant que réservoirs de stockage d'hydrocarbures gazeux.

2.2.2.4. Il résulte des trois points qui précèdent que l'avènement des nouvelles technologies et son corollaire, la découverte de nouvelles données en cours de recherche et d'extraction, rendent souvent nécessaire un réaménagement, même limité, des programmes prévus initialement. De ce fait, il devient nécessaire, pour les parties en présence, de convenir au fur et à mesure d'éventuelles adaptations par rapport à la durée initiale de l'autorisation. Cette situation pouvant se présenter dans la pratique, il y aurait lieu de la prévoir formellement, et avec les modalités qui s'imposent, dans la directive.

2.2.3. Selon le Comité, des gisements même relativement mineurs doivent être considérés comme stratégiquement importants, du moment qu'ils sont économiquement viables, et ce tant au niveau de la sécurité d'approvisionnement, qu'à celui de la réduction des risques environnementaux.

2.2.4. Le Comité partage l'avis selon lequel les États membres doivent conserver leur souveraineté sur leurs ressources en hydrocarbures, le droit à la gestion de ces ressources, la responsabilité quant au respect des normes d'environnement, la sécurité en matière de santé, ainsi que la possibilité de délibérer sur des questions relevant de la défense nationale (comme il est prévu notamment à l'article 3).

2.3. *Durée et étendue des autorisations*

2.3.1. Le Comité admet que la durée des autorisations telle que prévue à l'article 5, paragraphe b, doit permettre à l'opérateur de prévoir une exploitation économiquement motivante. Cependant, cette durée ne doit pas être excessivement longue. En tout état de cause, il est important que la durée des nouvelles autorisations soit indiquée avec précision dès la publication des adjudications.

2.3.1.1. De même, le Comité marque son accord sur la nécessité d'accorder des prolongations temporaires de durée en cas de retards dus à des circonstances imprévisibles et affectant la réalisation du programme établi (comme il est prévu à l'article 5, paragraphe b).

2.3.1.2. Cependant, dans de nombreux cas, comme il a été souligné aux paragraphes 2.2.2.1 à 2.2.2.4, les limites établies à l'origine peuvent être utilement modifiées et adaptées dans l'intérêt général, en raison de circonstances ne pouvant être ni quantifiées, ni déterminées au moment de l'octroi des autorisations, même si elles sont prévisibles en principe. Le Comité est d'avis que, dans les cas où des programmes d'exploration et de forage ont été mis en œuvre pour l'essentiel conformément aux clauses de contrats déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de la directive au 1er janvier 1993 (ou à une date ultérieure), ces contrats doivent rester d'application jusqu'à la date prévue pour leur expiration. Dans les cas où des autorisations ont été octroyées par une législation ne comportant pas de date limite, les procédures exposées à l'article 8 de la proposition de directive devraient s'appliquer avec les modifications proposées ci-dessous.

2.3.1.3. Cela se produit également dans le cas d'ajouts et de modifications apportés au programme initial, éléments qui, de par leur étendue réduite et/ou pour d'autres motifs particuliers, ne doivent pas obligatoirement être soumis à de nouvelles procédures d'adjudication, mais qui doivent, au contraire, être considérés comme un développement naturel dans l'évolution des programmes initiaux.

2.3.1.4. Dès lors, la directive devrait contenir une clause permettant, dans des cas déterminés, une extension limitée de la durée initiale sans recours à de nouvelles adjudications, comme cela est prévu dans d'autres directives récentes (comme celles relatives à l'acquisition de travaux et de services).

2.3.1.5. Dans ces cas, il conviendrait de définir les critères généraux et les situations où il n'est pas indiqué de recourir à de nouvelles adjudications ouvertes pour des activités adjointes (de taille limitée et/ou quand cette procédure se révèle anti-économique, voire responsable de retards considérables au niveau du fonctionnement).

2.3.2. Le Comité marque son accord sur la nécessité d'une délimitation précise des aires géographiques autorisées. Il estime qu'en cas de découverte d'un gisement s'étendant sur une aire limitrophe non encore concédée, l'opérateur auteur de la découverte pourrait participer en priorité aux procédures d'adjudication de l'autorisation sur l'aire limitrophe, lesquelles seraient toujours basées toutefois sur des règles concurrentielles.

2.4. *Restitution des aires non exploitées (article 8)*

2.4.1. En raison des situations législatives actuelles qui diffèrent au sein des divers États membres, on observe qu'à l'heure actuelle, certaines zones sont réservées sans limites temporelles à un opérateur particulier désigné par voie légale ou, en tout état de cause, disposant d'un droit d'exclusivité, sans recours préalable à une procédure concurrentielle. Dans certains cas, les opérateurs autorisés sont des compagnies à participation publique majoritaire.

2.4.1.1. Le Comité souscrit à l'exigence que dans ces cas, sous réserve de la poursuite des activités dans la zone faisant l'objet d'initiatives en cours en matière de forages d'exploration ou d'extraction d'hydrocarbures, une procédure soit établie en règle générale, afin que les parties de l'autorisation concernant des zones non encore exploitées soient soumises à une révision et que, le cas échéant, ces zones soient remises en adjudication selon des critères de concurrence. Cela doit être instauré pour des raisons de relance de la concurrence et dans l'objectif d'élargir les perspectives de la production d'hydrocarbures du sol communautaire.

2.4.2. Le Comité est d'avis que la restitution des zones non exploitées doit intervenir suivant des modalités aptes à limiter l'éventuel contentieux juridique pouvant survenir et qui n'affectent pas la continuité des activités de recherche et de production. Il faut notamment garantir à l'opérateur qu'il pourra continuer à opérer non seulement dans les zones actuellement en production mais également dans les zones pour lesquelles il est en mesure de prouver qu'il est en possession de connaissances géologiques autorisant de bonnes perspectives minières et pour lesquelles il s'engage à mettre en œuvre un programme actif de forage à bref ou à moyen terme.

2.4.2.1. Si l'autorisation en cours ne comporte pas de limites temporelles pour la réalisation de phases de recherche déterminées, la directive prévoit, à l'article 8, paragraphe 2, la restitution des aires géographiques dans lesquelles l'extraction n'a pas commencé dans un délai de cinq ans après l'octroi de l'autorisation.

2.4.2.1.1. Le Comité est d'avis que cette clause pourrait être atténuée compte tenu des considérations formulées au paragraphe précédent.

2.4.2.2. Au cas où l'autorisation a été octroyée en vertu d'une loi, l'article 8, paragraphe 2 de la proposi-

tion de directive stipule que doivent être restituées les parties d'aires géographiques qui n'ont pas été explorées ou dans lesquelles l'extraction n'a pas commencé dans les délais fixés par la législation. Cette clause n'offre pas de solutions claires pour le cas où une loi serait toujours en vigueur et ne fixerait pas de délais.

2.4.2.2.1. Il y aura lieu de définir dans ce cas ce que l'on entend par « zones explorées » et, en tout cas, suivant quelles modalités et dans quels délais les concessions en cours devraient prendre fin. Dans ce cas également, le principe à appliquer devrait être de laisser à l'opérateur du moment les aires explorées pouvant être considérées comme présentant des perspectives valables de gisements, bien entendu avec l'engagement ferme de passer rapidement aux stades suivants de forage.

2.4.2.3. Comme il a été souligné aux paragraphes précédents, pour pouvoir procéder à la restitution des aires dites non exploitées, il faudra mettre en évidence les caractéristiques propres à ces aires. Il se peut que surviennent alors des difficultés de nature juridique. Des conflits d'ordre juridique pourraient également apparaître par rapport à la procédure d'expropriation et/ou par rapport à la fixation de compensations appropriées. La conséquence indésirable pourrait en être un ralentissement de la recherche et de la production. Le Comité formule le souhait que le processus de restitution des aires puisse s'exercer au terme d'une période raisonnable d'analyse et de confrontation des différentes positions et que, par conséquent, l'entrée en vigueur de la directive ne produise pas d'effets juridiques immédiats sous forme de restructuration unilatérale radicale des concessions controversées.

2.4.2.4. Aussi le Comité est-il d'avis que les États membres et les opérateurs intéressés devraient élaborer, dans des délais raisonnablement courts, des « plans de restitution » pour les parties d'aires non exploitées. Dans ces plans, les aires déjà soumises à des opérations d'extraction ou de forage seront laissées à l'opérateur du moment. De même, les aires pour lesquelles l'opérateur est en mesure de démontrer qu'il est d'ores et déjà en possession de connaissances géologiques autorisant de bonnes perspectives minières, et pour lesquelles il s'engage à effectuer dans les temps indiqués un programme de forage, pourront être laissées à l'opérateur du moment. Les autres parties d'aires devront être remises en adjudication, l'opérateur du moment gardant bien entendu la faculté de participer à l'adjudication en question.

2.4.2.5. Le Comité marque son accord sur le principe visant à prévoir une compensation en faveur de l'opérateur du moment pour les zones à remettre en adjudication. Cette compensation devra être fixée sur la base des lois et de la jurisprudence locales sans que soient prévues d'autres modalités spécifiques, contrairement à ce que stipule l'article 8, paragraphe 4. Cela permettrait d'éviter l'apparition d'inutiles problèmes juridiques dans l'un ou l'autre État membre.

2.4.2.6. Le « plan de restitution », tel qu'il est défini sous 2.4.2.4, devra être rendu public et soumis à la Communauté, qui procédera aux enregistrements et/ou aux décisions qui s'imposent.

2.4.3. Le Comité rappelle qu'il importe d'inclure dans la directive une clause imposant l'établissement des délais et des modalités de restitution des aires non exploitées, clause devant figurer explicitement tant dans les appels d'offre que dans les actes d'autorisation. C'est, du reste, ce qui se produit dans la pratique courante.

2.4.4. Le principe général de la restitution des aires non exploitées est déjà opérationnel. Il apparaît dans un grand nombre de contrats et d'autorisations dans divers États membres, suivant des modalités et au moyen d'instruments juridiques variant en fonction des lieux où ils ont cours.

2.4.4.1. Le Comité fait observer que la directive proposée, compte tenu du grand rayonnement de la Communauté, pourrait produire des effets de référence d'une portée imprévisible dans des pays tiers. Aussi recommande-t-il l'adoption, dans la directive, d'instruments comme le « plan de restitution » décrit plus haut ou d'instruments équivalents, qui ne soient pas fondés uniquement sur des actions législatives unilatérales.

2.5. *Modalités d'adjudication*

2.5.1. Le Comité souscrit aux modalités de publicité et de déroulement des adjudications, ainsi qu'aux critères de base relatifs à l'octroi des autorisations.

2.5.2. En cas d'assignation d'autorisations par le biais d'adjudications concurrentielles non discriminatoires, l'entité attributaire ne peut être assujettie à des obligations particulières en ce qui concerne ses propres acquisitions de biens, de travaux et de services, c'est-à-dire aux mêmes règles que les entités opérant sur la base de concessions à titre exclusif, telles que celles relatives aux secteurs de l'eau, de l'énergie électrique et des transports publics.

2.5.2.1. Le Comité marque son accord sur l'adoption de ce critère dans la directive à l'examen, avec la dérogation et la modification consécutives à certains articles de la directive 90/531/CEE.

2.6. *Les pays tiers*

2.6.1. La proposition de directive prévoit une série de dispositions (article 9) relatives à l'égalité et à la réciprocité du droit des entreprises communautaires en matière d'accès aux activités de prospection, d'exploration et d'extraction d'hydrocarbures dans les pays tiers.

2.6.1.1. En cas de difficulté, il est prévu l'engagement de négociations et en cas d'échec de ces dernières, la

possibilité de négocier le droit d'accès des entreprises de ces pays tiers à des adjudications analogues de la Communauté.

2.6.1.2. Le Comité marque son accord sur le principe qui inspire ces dispositions, qui peuvent être appliquées de manière plus ou moins rigide à la discrétion du Conseil des ministres. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'il n'y a que bien peu de chance de voir des programmes consistants de recherche et d'exploration effectués dans des territoires communautaires par des entreprises non encore établies dans la Communauté, territoires dans lesquels d'importants programmes d'action menés par des entreprises communautaires seraient prévisibles.

2.6.2. En tout état de cause, la directive dans son ensemble constituera un élément de référence pour les pays tiers qui devront modifier en conséquence leurs dispositions législatives actuelles en la matière. Le Comité, tout en ne discernant pas dans les diverses modalités de la directive des motifs de préoccupation dans ce sens, outre ceux déjà signalés, recommande cependant que l'article 2, paragraphe 2 soit reformulé dans des termes plus généraux, par exemple en étendant sa portée dans le cadre de l'article 3, paragraphe 1.

2.7. *Conclusion*

2.7.1. Le Comité exprime sa satisfaction devant les mesures prévues par la directive en matière d'ouverture des marchés et d'adoption de critères concurrentiels pour les autorisations.

2.7.2. Les nouveaux critères d'attribution pourraient permettre un plus grand dynamisme du marché et, le cas échéant, une augmentation, vraisemblablement modeste, de la production.

2.7.3. Le Comité fait remarquer en tout cas qu'une part significative des besoins de la Communauté en hydrocarbures est importée de pays tiers. Un acte législatif important de la CE, tel que la proposition de directive à l'examen, concernant la production d'hydrocarbures, doit faire l'objet d'un examen attentif, en raison de l'effet de référence qu'il pourrait produire sur d'éventuelles évolutions législatives des pays tiers fournisseurs de la CEE.

2.7.4. Dans ce sens, les aspects les plus délicats de la proposition de directive consistent en premier lieu dans le principe de la réciprocité des conditions d'accès (cf. paragraphe 2.6.1.2), et en second lieu dans le principe de la restitution d'aires non encore exploitées et autorisées suivant des modalités non formellement concurrentielles.

2.7.4.1. Le Comité exprime sa préoccupation notamment face au second de ces principes et souligne par conséquent la nécessité que la restitution d'aires non exploitées mette en œuvre l'instrument du « plan de restitution » plutôt que celui de l'intervention législative unilatérale.

2.7.5. Enfin, le Comité forme le souhait que la politique communautaire de l'énergie devienne de plus en plus intégrée, tant à l'intérieur que vis-à-vis de l'extérieur, afin que les mesures d'ouverture progressive des secteurs qui composent le marché européen de l'énergie soient convergentes avec celles concernant le développement de rapports bien réglementés et harmonieux avec les pays producteurs.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

Avis sur la proposition de directive du Conseil visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (présentée dans le cadre du programme SAVE) (1)

(93/C 19/33)

Le 16 juillet 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 130 S du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 30 octobre 1992 (Rapporteur: M. Flum).

Le Comité économique et social, au cours de sa 301e session plénière, séance du 25 novembre 1992, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observation préliminaire

1.1. Le 26 juin 1992, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique (programme SAVE) (1). L'utilisation non rationnelle des ressources naturelles d'énergie, notamment dans les pays industrialisés (à l'« entrée » du processus économique), ainsi que la dégradation de l'environnement qui en découle directement ou indirectement (à la « sortie » du processus économique) rendent nécessaire l'élaboration d'un programme visant à améliorer l'efficacité énergétique. Il convient dès lors de réserver un accueil de principe favorable à la proposition de directive de la Commission, qui représente une avancée dans la bonne direction.

2. Le contenu de la directive

2.1. Étant donné que les prix sur les marchés mondiaux de l'énergie sont des prix influencés par un grand nombre de facteurs et ne constituent pas le reflet d'une pénurie potentielle des ressources énergétiques, les mécanismes du marché sont inopérants dans la mesure où, l'effet régulateur du prix ne jouant pas, ils ne peuvent inciter à court ou à moyen terme à une utilisation plus modérée des ressources énergétiques. Il convient dès lors de prendre un ensemble cohérent de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO_2. On apporte ce faisant une contribution importante à l'assainissement de l'environnement.

2.2. C'est ici qu'intervient la proposition de directive de la Commission, présentée dans le cadre du programme SAVE. Ce programme, qui a démarré en 1991, s'étendra sur 5 ans et aidera les États membres de la Communauté à renforcer et à coordonner leurs programmes nationaux visant à promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Le programme SAVE (2) est intégré à d'autres mesures communautaires en vue d'une utilisation rationnelle de l'énergie.

3. Les points essentiels de la directive

3.1. Afin que l'objectif de stabilisation des émissions de CO_2 que la Communauté s'est fixé puisse être respecté, conformément aux dispositions de l'article 130 R du Traité, l'accent a été mis, lors de la conception d'une politique d'amélioration de l'efficacité énergétique, sur un ensemble cohérent de sept mesures:

— la certification énergétique des bâtiments;

— la facturation des frais de chauffage, de climatisation et d'eau chaude sanitaire sur la base de la consommation réelle;

— la promotion du financement par des tiers des investissements d'efficacité énergétique dans le secteur public;

— l'isolation thermique des bâtiments neufs;

— l'inspection périodique des chaudières;

— l'inspection périodique des véhicules;

— les diagnostics énergétiques dans les entreprises.

3.2. Les centrales électriques, qui relèvent de projets communautaires de recherche et de démonstration distincts, sont exclues de ce programme.

4. Observations sur l'exposé des motifs de la proposition de directive

4.1. Concernant l'introduction de l'exposé des motifs, il convient d'ajouter que les émissions de CO_2 liées à la consommation d'énergie ont chuté en République fédérale d'Allemagne d'environ 9 % entre 1987, année de base pour les réflexions en la matière au niveau politique national, et 1991, bien que les émissions de CO_2 provenant de l'utilisation de produits pétroliers et de gaz aient enregistré pendant la même période une légère augmentation. Le remplacement — évoqué dans la proposition de directive — d'une source d'énergie fossile par d'autres du même groupe ne tient pas compte des difficultés liées à la sécurité d'approvisionnement

(1) JO n° C 179 du 16. 7. 1992, p. 8.
(2) JO n° L 307 du 8. 11. 1991.

et à la durabilité des différentes sources d'énergie fossiles, ni de la possibilité d'un déplacement du problème de dioxyde de carbone à un problème de méthane. Les prochaines années connaîtront de toute manière, ne serait-ce que grâce aux mesures d'ajustement, une diminution non négligeable des émissions de CO_2 dues à l'utilisation de charbon [Premier rapport de la Commission d'enquête « Schutz der Erdatmosphäre » (Protection de l'atmosphère terrestre), Bundestag, document 12-2400 du 31 mars 1992].

4.2. Il convient d'apporter quelques éclaircissements sur la déclaration de la Commission, selon laquelle, d'après les estimations qui ont été faites, l'application intégrale du programme SAVE dans les délais prévus permettra de réduire de 3 % l'augmentation des émissions de CO_2, ce qui devrait ramener l'augmentation prévue de 12 % à 9 %.

4.3. Il est également intéressant de réfléchir à ce que représente une économie de 3 % à l'échelle mondiale. En 1986, d'après le rapport final de la commission d'enquête sur les « Mesures préventives pour la protection de l'atmosphère terrestre », les émissions de CO_2 dans la Communauté, y compris l'ex-RDA, s'élevaient à 3,187 milliards de tonnes. Ce montant représente 15,9 % des émissions de CO_2 provenant de la consommation d'énergie dans le monde, qui s'élèvent à 20,055 milliards de tonnes. Une économie de 3 % à l'échelle communautaire (soit 95,61 millions de tonnes) semble considérable. Mais au niveau mondial, cette économie ne porte plus que sur 0,48 % des émissions.

4.4. L'IPCC (Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat) est parvenu à la conclusion qu'une stabilisation de la concentration en gaz responsables de l'effet de serre au niveau de 1990 nécessite une réduction des émissions dans le monde d'au moins 60 % pour le gaz carbonique, de 75 à 100 % pour les CFC entièrement halogénés, de 15 à 20 % pour le méthane et de 70 à 80 % pour le dioxyde d'azote; au vu de ces données, le chiffre de 0,48 % apparaît comme insuffisant. Probablement ce pourcentage est-il en complète disproportion avec les coûts pour l'économie et l'emploi, dont la proposition de directive ne souffle mot. Celle-ci s'intégrant dans un projet global de réduction des émissions de CO_2, il faut également prendre en considération dans ce contexte chaque valeur prise séparément.

4.5. C'est à juste titre que, dans le contexte de la transposition, on évoque le principe de la subsidiarité dans les relations CE-États membres. Il faut cependant veiller à ce que ce principe soit intégralement respecté dans le cadre de la mise en œuvre d'une action communautaire.

5. Remarques générales

5.1. Sur le fond, la proposition visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone par une amélioration de l'efficacité énergétique doit être accueillie et jugée favorablement. Elle apporte une contribution spécifique très utile à la politique communautaire en matière d'énergie et d'environnement, et surtout elle représente un nouveau point de départ pour une stratégie communautaire d'encouragement aux économies d'énergie. Elle est intégrée à des mesures globales relevant de la politique énergétique communautaire, dont les objectifs sont: les économies d'énergie; la protection de l'environnement; la préservation de l'univers.

5.2. La présentation de la problématique et de différents points de la directive mérite d'être encore complétée sur certains points particuliers. Par ses diverses suggestions et propositions, le Comité souhaite contribuer à une meilleure mise en œuvre de cette directive.

5.3. La proposition de directive se fonde sur un ensemble de sept points essentiels que les États membres doivent prendre en compte dans l'élaboration de leur politique d'économie d'énergie et pour la mise en œuvre desquels ils sont souverainement responsables. Il faut saluer le fait que, si le contenu des mesures est fixé, les modalités de leur exécution par les États membres ne le sont pas.

5.4. En liaison avec les mesures proposées, beaucoup de progrès importants ont déjà été accomplis aussi bien au niveau communautaire que dans les États membres. Dans plusieurs d'entre eux en effet, des mesures strictes visant à optimiser la consommation d'énergie et à réduire les émissions polluantes sont déjà appliquées dans des domaines tels que l'isolation thermique, l'inspection des chaudières ou encore l'inspection périodique des voitures.

5.5. L'un des critères importants à prendre en compte lors de l'application des mesures est l'état d'avancement de la technique. Il importe de garantir qu'il ne s'agira pas de maintenir celle-ci à son stade actuel, mais bien de la faire progresser, et de veiller à la compatibilité des dispositifs et des méthodes de test.

5.6. Le Comité aurait souhaité que cette directive prît également en compte les expériences et les conclusions des projets de recherche et de démonstration dans le domaine des centrales électriques et leur incidence sur la diminution de la pollution de l'environnement.

5.7. Dans un souci d'efficacité, il est très important qu'un échange d'informations ait lieu entre les États membres, comme le prévoit déjà le programme SAVE.

5.8. L'approvisionnement énergétique ne peut se passer des ressources locales. La tentative de créer un marché intérieur de l'énergie ne réduit pas pour autant la dépendance vis-à-vis des importations de pays tiers. Les nouvelles technologies permettent par exemple une utilisation du charbon qui ne dégrade pas l'environnement. Ainsi, 90 % des centrales allemandes fonctionnant au lignite et à la houille sont-elles conformes à l'état actuel de la technique. Les 10 % restants seront définitivement mis hors service d'ici à la fin de 1993.

5.9. Il convient de s'assurer que l'ensemble de mesures prévu ne portera pas atteinte à la compétitivité de

certaines entreprises. Il faut dès lors veiller à ce que les différents points du programme soient mis en œuvre à un niveau équivalent dans tous les États membres.

5.10. Les États membres ont un double devoir d'information vis-à-vis de la Commission:

— ils doivent communiquer à la Commission le texte exact des dispositions législatives et réglementaires qui résultent de la transposition des directives dans le droit national;

— ils doivent faire rapport à la Commission tous les deux ans sur les résultats de la mise en œuvre des dispositions de la directive.

6. Remarques particulières article par article

6.1. *Article 2 (certification énergétique des bâtiments)*

6.1.1. Le Comité accueille favorablement le principe de la certification énergétique proposé par la Commission.

6.1.2. Les adaptations prévues doivent être précisées, de manière à éviter toute interprétation abusive.

6.1.3. L'introduction progressive de la certification énergétique prévue dans le domaine immobilier public à raison d'au moins 5 % du parc existant par an n'est pas acceptable. C'est précisément le secteur public qui devrait donner ici l'exemple. Dès lors, il n'est pas non plus justifié vis-à-vis des habitations privées et des bâtiments commerciaux, d'accorder un traitement spécial au secteur immobilier public.

6.2. *Article 3*

6.2.1. Lorsque le propriétaire n'est pas l'occupant, il faut s'attendre en général à ce que les investissements destinés aux économies d'énergie rencontrent certains obstacles.

6.2.2. C'est pourquoi il faut créer des conditions-cadres propres à éliminer ces obstacles, telles que par exemple des amortissements spéciaux pour le propriétaire ou une aide pour les locataires économiquement faibles, qui ne sont pas en mesure de supporter la répercussion des coûts d'investissement sur leur loyer.

6.2.3. Lorsque l'on détermine les dépenses d'énergie, il importe également de tenir compte de la situation particulière de chaque logement.

6.2.4. Le Comité présume que les États membres prennent en considération les situations particulières pouvant exister dans certains bâtiments ainsi que les éventuelles exceptions prévues.

6.3. *Article 4*

6.3.1. Le financement par un tiers, prévu ici, est un progrès important dans la mise en œuvre de cette directive. L'utilisation de fonds provenant d'un tel financement doit être dûment justifiée. Il importe également de garantir que l'attribution du marché à un entrepreneur général — qui est d'usage dans le cas d'un financement par des tiers — ne sera autorisée que si les dépenses ne sont pas plus élevées qu'en cas d'attribution par lots et que si les petites et moyennes entreprises ne sont pas défavorisées. Le Comité renvoie également à cet égard à la directive relative aux procédures de passation des marchés publics [1].

6.4. *Article 5*

6.4.1. Les États membres devraient échanger leurs expériences afin que les mesures qu'ils sont invités à prendre pour l'isolation thermique des bâtiments neufs soient conçues de manière aussi efficace que possible. Il conviendrait de voir dans quelle mesure la Commission pourrait assister les États membres par des indications techniques appropriées et grâce à une recherche ciblée. Les expériences déjà acquises actuellement par les États membres devraient aussi être prises en compte.

6.4.2. Les résultats devraient également être mis à profil pour réduire la consommation de chaleur dans l'ensemble du parc immobilier. Le Comité estime qu'il faut veiller à ce que, dans le cadre des mesures d'isolation thermique, ne soient utilisés que des matériaux ne présentant aucun risque pour la santé.

6.5. *Articles 6 et 7*

6.5.1. L'inspection périodique des installations de chauffage ainsi que des véhicules du point de vue de l'optimisation de la consommation d'énergie et de la réduction des émissions polluantes doit viser un niveau élevé, analogue à celui qui est atteint déjà actuellement dans plusieurs États membres en application de lois spécifiques aussi bien que de normes CE.

6.5.2. Ces inspections doivent être pratiquées à un niveau technique élevé, et avec des dispositifs et des méthodes de test comparables, et en respectant les dispositions qui s'y rapportent en matière de limitation des émissions.

6.5.3. La Commission est invitée à réfléchir aux moyens à mettre en œuvre, dans le cas où les États membres ne prennent pas des mesures suffisantes pour la transposition de cette directive. Cette observation vaut de manière générale pour l'ensemble de la directive.

6.6. *Article 8*

6.6.1. Le Comité salue et soutient expressément les efforts de la Commission pour étendre également les mesures d'économie d'énergie aux établissements industriels par le biais de la réalisation de diagnostics énergétiques. Afin que ces diagnostics aient une même signification et soient comparables, ils devraient être établis selon un cadre utilisable par tous les États membres. Il convient de rappeler que les diagnostics énergétiques sont également prévus dans le règlement en préparation relatif à un système d'Eco-Audit [2].

---

[1] JO n° L 297 du 29. 10. 1990.
[2] JO n° C 76 du 27. 3. 1992.

6.7. *Articles 9 et 10*

6.7.1. Le Comité constate avec satisfaction que les conclusions du rapport bisannuel sur la mise en œuvre des dispositions de la directive ne seront tirées qu'après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

6.7.2. Cette procédure garantit que la directive pourra être adaptée en temps opportun si des nécessités en matière d'environnement l'imposent.

6.7.3. Le Comité salue expressément la proposition de la Commission de procéder aux modifications de la directive à la majorité qualifiée.

6.8. *Articles 11 et 12*

6.8.1. La directive devrait être adoptée dans les plus brefs délais. Il en résulterait un nouveau progrès important dans le domaine de l'amélioration de l'environnement.

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 1992.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Luxembourg

☐ **UN ESPACE FINANCIER EUROPÉEN**
par *Dominique Servais*

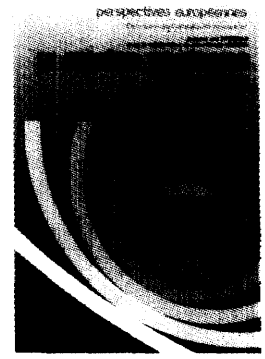
Le grand marché intérieur ne se conçoit pas sans une dimension financière: les capitaux et les services financiers doivent pouvoir circuler librement. Malgré les progrès accomplis jusqu'à présent en ce domaine, le chemin à parcourir est encore long.

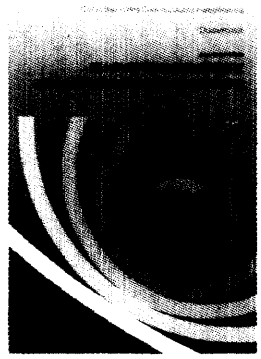
57 pages — 17,6 × 25 cm
ISBN 92-825-8573-5 — Numéro de catalogue: CB-PP-88-C03-FR-C
Prix au Luxembourg, TVA exclue: 6 écus
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

☐ **LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN — ORIGINES, FONCTIONNEMENT ET PERSPECTIVES**
Troisième édition revue et mise à jour
par J. van Ypersele avec la collaboration de J.-C. Koeune

Le présent ouvrage vise à répondre aux nombreuses questions que «l'honnête homme» peut se poser, tant sur les mécanismes et la signification économique du système monétaire européen que sur ses résultats et les perspectives d'avenir qui s'offrent à lui.

173 pages — 17,6 × 25 cm
ISBN 92-825-8517-4 — Numéro de catalogue: CB-PP-88-D03-FR-C
Prix au Luxembourg, TVA exclue: 10,50 écus
ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT





☐ **DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN À L'UNION MONÉTAIRE**
par Jean-Victor Louis

Le présent document montre que le système monétaire européen tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent a servi de révélateur aux problèmes juridiques et institutionnels qui se poseront dans un avenir proche lorsqu'il s'agira de négocier les dispostions du traité relatives à l'union économique et monétaire et, en particulier, au système européen de banques centrales.

67 pages — 17,6 × 25 cm
ISBN 92-825-9651-6 — Numéro de catalogue: CB-56-89-384-FR-C
Prix au Luxembourg, TVA exclue: 9,75 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: .....