

<u>Numéro d'information</u>	<u>Sommaire</u>	<u>Page</u>
	I Communications	
	
	II Actes préparatoires	
	Comité économique et social	
	Session de octobre 1994	
94/C 397/01	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 accise, la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur les huiles minérales ainsi que la directive 92/82/CEE du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales	1
94/C 397/02	Avis sur: — la proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement, et — la proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement	3
	Session de novembre 1994	
94/C 397/03	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer	6

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
94/C 397/04	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'interopérabilité du réseau européen de trains à grande vitesse	8
94/C 397/05	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 89/655/CEE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail	13
94/C 397/06	Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (1996)	15
94/C 397/07	Avis sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay (1986-1994)	17
94/C 397/08	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 64/433/CEE du Conseil relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des viandes fraîches	18
94/C 397/09	Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche	19
94/C 397/10	Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3759/92 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture	20
94/C 397/11	Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil instituant les régimes d'accès à certaines zones et ressources de pêche communautaires	21
94/C 397/12	Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport	23
94/C 397/13	Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant la poursuite du développement du système Handynet dans le cadre de la décision 93/136/CEE portant établissement d'un troisième programme d'action communautaire en faveur des personnes handicapées	31
94/C 397/14	Avis sur le Livre blanc « Politique sociale européenne — une voie à suivre pour l'Union »	33
94/C 397/15	Avis sur la proposition de Décision du Conseil établissant les règles relatives à la reconnaissance des mesures sanitaires et de police sanitaire des pays tiers applicables aux viandes fraîches et aux produits à base de viande comme équivalant à celles qui sont appliquées à la production communautaire ainsi qu'aux conditions requises pour l'importation dans la Communauté et modifiant la directive 72/462/CEE du Conseil concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine, des viandes fraîches et des produits à base de viande en provenance des pays tiers	37
94/C 397/16	Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses et le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des vins aromatisés, des boissons aromatisées à base de vin et des cocktails aromatisés de produits vitivinicoles suite aux résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay	39

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
94/C 397/17	Avis sur la communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen	40
Session de décembre 1994		
94/C 397/18	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE et déterminant le champ d'application de son article 14 paragraphe 1 point d) en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens	50
94/C 397/19	Avis sur le projet de décision du Conseil modifiant la décision 91/115/CEE du Conseil instituant un comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements	52
94/C 397/20	Avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'amélioration de l'environnement fiscal des petites et moyennes entreprises	53
94/C 397/21	Avis sur le XXIII ^e Rapport sur la politique de concurrence	59
94/C 397/22	Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive du Conseil 90/684/CEE sur les aides à la construction navale	68
94/C 397/23	Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la qualité écologique des eaux	71

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 accise, la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur les huiles minérales ainsi que la directive 92/82/CEE du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales

(94/C 397/01)

Le 7 septembre 1994, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 99 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

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

Lors de sa 319^e session plénière (séance du 20 octobre 1994), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction et évaluation de la proposition

1.1. Les directives initiales, soumises actuellement à modification, ont été adoptées dans le but de réglementer la détention et la circulation d'une série de produits pétroliers soumis à une imposition spéciale (accise), garantissant ainsi l'accomplissement des obligations fiscales et établissant, enfin, certaines bases minimales harmonisées des taux d'imposition (encore que dans la pratique, les taux divergent considérablement entre les différents pays).

1.2. La proposition actuelle s'efforce d'élaborer une série de modifications concernant ces directives, en vue de perfectionner et de simplifier leur mise en application concrète, à la lumière de l'expérience issue de deux années de fonctionnement de ces directives et, notamment, après la mise en application complète du marché intérieur, avec les simplifications douanières et fiscales introduites dans la circulation intracommunautaire depuis le 1^{er} janvier 1993.

1.3. La proposition revêt un caractère éminemment technique, dans le double objectif de clarifier et de compléter les lacunes existant dans la réglementation et

de simplifier les démarches administratives nécessaires pour la libre circulation de ces produits. Lors de sa rédaction, il a été tenu compte non seulement de l'expérience des autorités fiscales des États membres, mais également, dans une certaine mesure, des suggestions émanant de l'industrie et des utilisateurs de ces produits.

1.4. Compte tenu de tout ce qui précède, le Comité accueille favorablement la proposition à l'examen, tout en souhaitant émettre une série d'observations permettant d'améliorer dans la pratique la libre circulation de ces produits.

2. Observations générales

2.1. Le Comité souhaite faire part de sa préoccupation face au maintien de la procédure actuelle d'application des exonérations, non a priori comme il serait souhaitable, mais sous forme de remboursement a posteriori de la taxe acquittée. Cela entraîne des charges financières et des complications administratives pour les entreprises et les consommateurs finaux. De ce fait, il estime que le

système d'exonération préalable devrait être établi de manière harmonisée dans toute la Communauté, pour les cas où le caractère obligatoire de l'exonération s'établirait au niveau communautaire.

2.2. De même, aucune solution satisfaisante n'est envisagée en ce qui concerne la double imposition frappant les produits qui, une fois l'impôt perçu, subissent certaines détériorations ou mélanges inadéquats, ce qui rend nécessaire leur renvoi au dépositaire agréé pour procéder à leur traitement. Le Comité invite instamment la Commission à rechercher des solutions en la matière, suivant les orientations précisées ci-après.

2.3. En dernier lieu, le Comité se déclare préoccupé face à l'éventualité d'un traitement fiscal plus favorable dont pourraient bénéficier certains types d'hydrocarbures non conventionnels, susceptibles de remplacer des produits traditionnels soumis à taxation, tout en étant dispensés des droits d'accises. Le Comité propose d'étendre à ces derniers produits le système prévu pour les additifs ou les produits non conventionnels utilisés en tant que carburants.

3. Observations particulières à la proposition de directive

3.1. Article premier, paragraphe 5

Il est proposé de supprimer le troisième tiret du nouveau paragraphe 4; cela se justifie du fait qu'il existe une contradiction apparente entre le paragraphe 1 de cet article qui stipule que « l'entrepositaire agréé bénéficie d'une franchise pour les pertes intervenues en régime suspensif » et le troisième tiret qui laisse les États membres libres soit d'accorder une franchise partielle, soit de n'accorder aucune franchise. Dès lors, le Comité suggère d'éliminer cette possibilité de refus partiel ou total de la franchise, pour une quantité de produit qui n'existe pas dans la pratique.

3.2. Article premier, paragraphe 6, lettre d

Il est proposé d'éliminer le premier tiret de ce paragraphe et de remplacer « les mêmes autorités » au deuxième tiret par « les autorités compétentes de l'État membre de départ ». En effet, bien que la nouvelle rédaction suppose une simplification et une amélioration considérables de la procédure initiale, le fait que l'État membre exige de l'expéditeur une autorisation préalable peut entraîner des retards inutiles et donner lieu à des pratiques discriminatoires, qui sont évitées par la communication

immédiate de ces données a posteriori, comme cela est prévu au deuxième tiret de ce paragraphe.

3.3. Article premier, paragraphe 12, lettre b

Le Comité estime que la rédaction la plus logique devrait être: « Le 2^e alinéa du point b du paragraphe 4 ».

3.4. Article 2, paragraphe 1, lettre b

Il est proposé d'ajouter à la fin de la première phrase, après les mots « est taxé comme un carburant » les mots: « ainsi que tout autre hydrocarbure à l'état brut utilisé comme produit de substitution à un produit soumis à accise ». Cette clarification s'avère nécessaire du fait que par la suite, il est établi une exonération générale pour ces « hydrocarbures à l'état brut », sans définir de manière spécifique les codes douaniers auxquels il est fait référence, ce qui peut favoriser une concurrence déloyale, basée sur la différenciation des traitements fiscaux.

3.5. En relation avec l'« exonération avec remboursement a posteriori », signalée au paragraphe 2.1, le Comité estime que le système pourrait être amélioré par le biais des modifications suivantes:

3.5.1. Article premier, paragraphe 10

Il est proposé d'ajouter un point a) nouveau libellé comme suit: « La dernière phrase du dernier alinéa du point 1 est supprimée », et de transformer les points a) et b) en points b) et c) respectivement.

3.5.2. Article 2, paragraphe 3

Il est proposé d'ajouter un point c) libellé comme suit: « à la fin du paragraphe 8, ajouter les mots à l'exception des exonérations prévues à l'article premier ».

3.6. En ce qui concerne le problème de la double imposition abordé au paragraphe 2.2, le Comité estime qu'il pourrait être résolu par la modification suivante:

3.6.1. Article premier

Il est proposé d'insérer un point 10 nouveau libellé comme suit: « 10. À la fin de l'article 22, paragraphe 5, l'alinéa suivant est ajouté: dans le cas où un produit ayant acquitté l'accise doit être retourné à l'usine ou à l'entrepôt fiscal pour y subir un traitement, il est procédé

au remboursement des droits d'accises à concurrence du volume retourné».

3.6.1.1. Les paragraphes 10, 11 et 12 deviennent 11, 12 et 13 respectivement.

Fait à Bruxelles, le 20 octobre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur:

- la proposition de règlement (CE) du Conseil portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période 1995-1997 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement, et
- la proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant en 1995 l'application des règlements (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3835/90 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences tarifaires généralisées à certains produits agricoles originaires de pays en voie de développement

(94/C 397/02)

Le 11 octobre 1994, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

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

Le 20 octobre 1994, lors de sa 319^e session plénière, le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Le Comité accueille favorablement le projet visant à réviser en profondeur le Système des préférences généralisées, projet dont l'objectif essentiel est de donner une priorité accrue aux pays les plus défavorisés.

2. Il y a notamment lieu de saluer le fait que cet objectif soit placé sous le signe de la «neutralité globale», qui consiste à maintenir le volume global des importations bénéficiant du SPG tout en s'efforçant d'opérer un transfert des avantages préférentiels vers les pays les plus pauvres.

3. Le Comité approuve expressément les efforts de la Communauté visant parallèlement à simplifier la procédure dans le cadre de cette révision. Cela répond à la fois à l'intérêt des administrations des pays défavorisés, qui souhaitent orienter leurs exportations vers des marchés clairement identifiables, et à celui des importa-

teurs européens, qui doivent recevoir des incitations suffisantes pour exploiter de nouvelles sources d'approvisionnement. Aussi chaque nouvelle mesure prévue doit-elle être évaluée à l'aune de la simplification qu'elle introduit par rapport au système actuel. Étant donné la complexité des réglementations prévues (graduation, mécanisme de solidarité et régimes spéciaux encourageant les bonnes pratiques), le Comité craint que cet objectif important ne soit pas atteint.

4. C'est également pourquoi le Comité est favorable à l'intention de la Commission d'introduire un rythme triennal dans le SPG, ce qui doit permettre une certaine planification, tant de la part des pays bénéficiaires que des entreprises intéressées.

5. Dans ce même esprit, le Comité se félicite qu'au système actuel, fondé sur des contingents et des plafonds tarifaires, doive se substituer une graduation du SPG en fonction de la sensibilité des produits concernés.

Si l'on souhaite instaurer un système facilement gérable, compte tenu de la marge tarifaire relativement limitée disponible pour la plupart des produits de l'industrie de transformation après la conclusion de l'Uruguay Round, une classification en trois catégories apparaît adéquate mais aussi tout à fait suffisante aux yeux du Comité:

- Produits très sensibles;
- Produits sensibles;
- Produits non sensibles.

Il faudrait en principe prévoir pour les produits très sensibles et sensibles une réduction tarifaire appropriée et pour les produits non sensibles une suspension des droits de douane.

6. Le Comité juge absolument indispensable, étant donné l'extension à trois ans de la durée de validité des différentes mesures, l'introduction — prévue par la Commission — d'une clause de sauvegarde en faveur de l'industrie de l'Union européenne.

Il est également légitime de ce point de vue que les mesures de protection puissent s'appliquer non pas seulement après la survenue d'un dommage grave mais dès que l'on décèle une menace de dommage grave.

Seuls des critères objectifs devraient en tout état de cause être utilisés pour la détermination des cas de dommage grave; les critères de rentabilité des fabricants communautaires ne devraient par conséquent pas entrer en ligne de compte.

Le Comité estime important que le règlement prévoit des dispositions non seulement en ce qui concerne l'introduction de mesures de protection mais aussi leur durée et leur révision périodique. En aucun cas des mesures de protection ne doivent être adoptées pour une durée indéterminée, si l'on souhaite empêcher d'une manière générale la fermeture de certains secteurs du marché européen.

7. Partant du principe que le SPG ne doit constituer qu'une incitation temporaire pour les pays en développement, le Comité voit d'un œil favorable l'introduction d'un mécanisme de graduation et de solidarité (article 4).

Le but de la graduation est que les pays en développement ayant atteint un assez haut niveau de développement, mesuré d'après leur produit national brut et leurs capacités d'exportation, soient progressivement exclus du SPG, pour être traités comme des pays industrialisés.

Le mécanisme de solidarité a pour objet d'exclure à juste titre du bénéfice du SPG les pays en développement particulièrement avancés dans un secteur par rapport aux autres pays en développement. Le Comité préconise que le pourcentage d'exportations retenu soit de 25 %

de l'ensemble des exportations des pays en développement dans le secteur considéré.

Le Comité est d'avis qu'il y a lieu de définir des critères de révision et de décision précis en vue de l'application du système de graduation et du mécanisme de solidarité. Ces critères doivent notamment porter sur la période servant de référence pour l'évaluation du niveau de développement d'un pays et du volume d'exportations à prendre en compte pour l'application du mécanisme de solidarité. Le règlement doit également être clair sur ce point:

Ces deux mesures doivent sans exception se référer à la période triennale en cours; il ne faut pas qu'à l'avenir surtout elles soient définies et appliquées indépendamment de cette période.

Pour qu'un tel système puisse fonctionner, il importe avant tout de procéder à un recensement statistique correct et rapide des importations concernées dans tous les États membres de l'UE.

8. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel les préférences doivent pouvoir être provisoirement retirées en totalité ou en partie lorsque certains comportements négatifs (article 9 et suivants) sont constatés chez les États bénéficiaires. Le Comité juge appropriés les motifs proposés par la Commission comme étant déterminants à cet égard. Pour plus de clarté, il propose toutefois que pour les produits fabriqués dans des prisons, le critère d'exclusion soit mieux défini; le critère déterminant doit être le non-respect des principes minimaux de l'ONU concernant le traitement des prisonniers dans les établissements pénitentiaires.

9. Le Comité approuve l'introduction — à titre d'offre complémentaire (articles 5 et suivants) — de régimes spéciaux encourageant certaines bonnes pratiques.

De l'avis du Comité, ces régimes spéciaux ne devraient pas s'appliquer aux pays en développement les plus avancés, mais doivent plutôt constituer une incitation supplémentaire pour les pays en développement ne bénéficiant plus de la suspension totale des droits de douane.

Néanmoins, étant donné que la révision de l'ensemble du SPG entraînera des modifications considérables, y compris dans le comportement des pays en développement, le Comité juge inopportune l'adoption dès aujourd'hui de dispositions fermes concernant ces régimes spéciaux qui ne s'appliqueront que dans deux ans. Il paraît préférable de n'arrêter les modalités de ces régimes qu'au terme d'une période d'introduction du nouveau système. Il sera ainsi possible de prendre en compte les rapports d'expertise dont la Commission a demandé la rédaction et qui seront alors disponibles.

10. Le Comité attache lui aussi une grande importance aux règles d'origine cumulatives, notamment pour les pays les moins développés. Ceux-ci devraient pouvoir bénéficier des avantages du cumul bilatéral dans le cadre de la coopération avec les États membres de l'UE, ainsi que du cumul multilatéral au sein des groupements régionaux, même si certains pays de la région sont déjà plus avancés.

Les critères d'origine, qui doivent être définis en accord avec les dispositions du Code des douanes, devraient en tout état de cause s'inspirer étroitement des règles

d'origine préférentielles de l'UE, afin de faciliter leur application par l'administration et les importateurs.

Fait à Bruxelles, le 20 octobre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer ⁽¹⁾

(94/C 397/03)

Le Conseil a décidé, le 12 octobre 1994, de consulter, conformément aux dispositions de l'article 198, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 9 novembre 1994 (Rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté, à la majorité et une abstention, l'avis suivant.

1. Base juridique de la proposition de directive

1.1. La Commission européenne a présenté une proposition de directive du Conseil relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer [doc. COM(94) 275 final].

1.2. La directive se fonde sur l'article 213 du Traité sur l'Union européenne et est arrêtée après avis du Parlement européen et du Comité économique et social. Le comité du programme statistique mis en place par la décision 89/382/CEE, Euratom est consulté pour la mise en œuvre de la directive.

1.3. En ce qui concerne le contenu de cette proposition, la Commission européenne a consulté les organisations qui s'occupent de statistiques des transports maritimes, telles que le comité de coordination des statistiques des transports, l'ECSA, l'ESC, le groupe communautaire des ports et l'Office statistique des CE.

1.4. Conformément à l'article 15, la directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

2. Objectifs de la directive

2.1. À l'heure actuelle, les informations statistiques disponibles dans les États membres ne sont ni complètes ni comparables d'un État membre à l'autre.

2.2. La mesure proposée a pour objectif la production de statistiques sur la base de données harmonisées en matière de transports de marchandises et de passagers par mer.

2.3. Ces statistiques harmonisées sont nécessaires à l'élaboration, au suivi, au contrôle et à l'évaluation de la politique maritime communautaire, de telle sorte qu'elles soient comparables à l'information disponible pour les autres modes de transport.

2.4. La directive entend contribuer au développement et au suivi d'une politique de concurrence libre et loyale dans le domaine de la prestation des services de transport.

2.5. Seule une mesure communautaire permet de définir le cadre de référence efficace et d'établir la liste des informations nécessaires. À cet égard, le Comité du programme statistique indique le détail des informations en question.

2.6. Les États membres veillent ensuite à rassembler les informations nécessaires (principe de subsidiarité) et à les communiquer à l'Office statistique des CE, en ce compris les informations collectées conformément au règlement (Euratom, CEE) n° 1588/90 du Conseil en date du 11 juin 1990.

2.7. La disponibilité d'informations précises permettra tant à la Commission qu'aux administrations nationales, aux entreprises européennes et aux opérateurs socio-économiques concernés d'éclairer leurs décisions.

2.8. En outre, ces données sont absolument nécessaires pour évaluer la question de savoir quels modes de transport compatibles avec l'environnement doivent être dotés de capacités de transport additionnelles.

3. Observations générales

3.1. Il est souhaitable, pour traiter les données à fournir, d'avoir recours aux outils, aux systèmes et aux réseaux télématiques appropriés de façon à les transmettre rapidement sous une forme adéquate aux utilisateurs finals. À cet égard, il convient de veiller à réduire au minimum les charges des déclarants.

3.1.1. En outre, il conviendrait d'organiser une consultation supplémentaire des représentants des services nationaux de statistique des États membres au sujet des exigences détaillées dans les annexes, ainsi que sur la durée et la portée des dérogations prévues à l'article 10, de manière à garantir un équilibre correct entre la valeur

(1) JO n° C 214 du 4. 8. 1994, p. 12.

des statistiques et le coût pour les gouvernements et les industries maritimes impliqués dans leur collecte — plus particulièrement jusqu'à ce que des techniques d'échanges de données informatisées (EDI) soient disponibles.

3.2. Dans ce contexte, la date du 1^{er} janvier 1995 proposée à l'article 14 pour la mise en œuvre ne semble pas réaliste.

3.3. Il faut signaler en l'occurrence qu'aucune information détaillée ne devra encore être fournie au sujet de la nature des marchandises transportées au cours de la période transitoire.

3.4. La raison en est que le coût de la collecte de ces informations demeure disproportionné par rapport à l'importance des résultats.

4. Observations particulières

4.1. L'on ne voit pas clairement ce qu'il faut entendre par « port de commerce ». Il est souhaitable à cet effet de donner une définition adéquate de ce concept.

4.2. À l'annexe VIII de la proposition, il semble judicieux d'indiquer la limite inférieure (100 tonnes brutes) en regard du groupe « 01 ».

5. Conclusion

5.1. Le Comité économique et social est convaincu que la Commission doit disposer de statistiques précises et comparables pour s'acquitter de ses missions dans le domaine de la politique maritime communautaire. La mise en œuvre de la présente directive y pourvoit et celle-ci est dès lors accueillie favorablement.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à l'interopérabilité du réseau européen de trains à grande vitesse⁽¹⁾

(94/C 397/04)

Le 14 juin 1994, le Conseil a décidé, conformément à l'article 129 D3 du Traité de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 9 novembre 1994 (rapporteur: M. Decaillon).

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à la majorité avec une abstention l'avis suivant.

Le Comité économique et social a accueilli avec intérêt la proposition de directive du Conseil relative à l'interopérabilité du réseau européen de trains à grande vitesse [doc. COM(94) 107 final]. Pour les raisons et sous le bénéfice des remarques détaillées ci-après, il considère que ce texte est un apport important à la constitution d'un tel réseau.

1. Remarques liminaires

1.1. Avant d'aborder le fond de la directive, il est utile, pour éclairer le débat, de rappeler succinctement dans quelles conditions a émergé le concept de grande vitesse ferroviaire et de réseau européen à grande vitesse.

Les premières applications de la grande vitesse ferroviaire européenne, (avec la construction de la ligne « Direttissima » en Italie, avec l'ouverture au service commercial du TGV Sud-Est en France en 1981, avec l'entrée en service quelque dix ans plus tard de l'ICE en Allemagne) ont répondu d'abord au souci d'apporter une solution concrète au problème de la saturation croissante de certains axes majeurs des réseaux de chemin de fer. Par exemple, plutôt que de s'engager dans une coûteuse rénovation de l'artère Paris-Lyon, qui n'aurait eu que des effets limités sur le service rendu, la SNCF a proposé aux Pouvoirs publics français la réalisation d'une infrastructure nouvelle aux caractéristiques optimisées susceptibles de supporter un trafic dense, fréquent, rapide avec une qualité de desserte jusque-là quasi inconnue en Europe.

Un souci analogue a présidé aux réalisations allemandes, italiennes et espagnoles, qui toutes visaient en premier lieu à répondre à des préoccupations d'ordre national.

1.2. Il en est résulté que, dans ces réalisations, les chemins de fer ont très normalement recherché en priorité à inscrire la conception des infrastructures et des matériels, les procédures d'exploitation dans le schéma général de leurs techniques, de leurs dispositions réglementaires et de leurs pratiques habituelles, lesquelles peuvent varier parfois de façon substantielle d'un État membre à l'autre.

1.3. Néanmoins, poursuivant leurs réflexions et leurs études, les chemins de fer des États membres de la Communauté européenne regroupés dans la CCFE (Communauté des chemins de fer européens) ont pris l'initiative de présenter aux Autorités européennes, dès janvier 1989, un rapport intitulé « Proposition pour un réseau européen à grande vitesse ».

1.4. Le Conseil des ministres des 4 et 5 décembre 1989 a adopté une résolution invitant la Commission à réunir un groupe de travail de haut niveau qui devait être « consulté sur les normes et caractéristiques communes permettant la circulation des trains modernes sur le réseau, et assurant la compatibilité des techniques et des infrastructures entre les différentes parties de ce réseau ».

1.5. Ce groupe de travail a produit, courant novembre 1990, un rapport sur « Le développement d'un réseau européen de trains à grande vitesse ».

Le Conseil des ministres des Transports « a accueilli favorablement » le résultat de ces travaux en décembre 1990⁽²⁾, en prenant note de l'intervention de la Commission de préparer un projet de directive relative au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives concernant la circulation de train et soulignait la nécessité dès que possible d'initiatives communes visant à l'harmonisation des systèmes de contrôle-commande.

2. Le fondement juridique de l'action communautaire en matière d'interopérabilité du réseau de chemins de fer à grande vitesse

2.1. Le rapport de novembre 1990 précité a constitué en quelque sorte le prototype des schémas directeurs des

⁽¹⁾ JO n° C 134 du 17. 5. 1994, p. 6.

⁽²⁾ Résolution du Conseil du 17. 12. 1990, JO n° C 33 du 8. 2. 1991, p. 1.

réseaux de transport transeuropéens. Mais ce concept a pris véritablement forme avec le Traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

En effet, ce traité est venu apporter une base nouvelle à l'action communautaire en matière d'infrastructures transeuropéennes notamment pour les transports. Les dispositions en cause, reprises en son titre XII redéfinissent le cadre de l'action communautaire en la matière.

2.2. Deux autres dimensions, liées à la mise en œuvre du marché unique, sont à prendre en compte pour la réalisation des mesures présentement proposées par la Commission :

- « les dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence communautaire des marchés dans le secteur des transports (directive 90/531/CEE⁽¹⁾, actualisée par la directive 93/38/CEE⁽²⁾ » ;
- « les dispositions sur le développement du réseau de chemins de fer communautaires (directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991)⁽³⁾. »

3. La nécessité d'une évolution technique

3.1. Au plan technique, il était ainsi devenu nécessaire d'approfondir le concept « d'harmonisation technique » qui régissait jusqu'ici le fonctionnement international du chemin de fer.

Le principe de l'harmonisation technique était la réalisation d'une unification ou tout au moins d'une compatibilité d'un certain nombre de paramètres, tels que l'écartement des rails, les gabarits (plusieurs gabarits étant possibles), les hauteurs de tampon, les organes de freinage, etc., des véhicules appelés à circuler ensemble et des infrastructures qu'ils sont susceptibles de parcourir.

3.2. Ces dispositions sont codifiées dans :

- l'Unité technique, document à caractère d'accord intergouvernemental datant de 1882 et dont les dernières décisions remontent à 1938;
- les règlements RIV (Règlement pour l'emploi réciproque des voitures et fourgons en trafic international) et RIC (Règlement pour l'emploi réciproque des wagons en trafic international) et une collection de fiches établies par l'Union internationale des chemins de fer pour l'usage de ses membres dans une optique de coopération, mais qui n'ont pas le caractère

juridiquement contraignant des spécifications européennes et, en tout état de cause, ne traitent pas de la grande vitesse.

3.3. De telles dispositions, dont la philosophie de base remonte au temps de la traction à vapeur, étaient largement suffisantes tant que les vitesses pratiquées, les temps de parcours, les rayons d'action des engins moteurs, les durées maximales des temps de travail des personnels rendaient sans conséquence appréciable les délais nécessités par les relais d'engins et de personnel aux frontières internationales, qui étaient en même temps des « frontières » techniques.

Certes les chemins de fer ont su mettre à leur actif un certain nombre de dispositifs s'affranchissant des disparités techniques, réalisant ainsi une interopérabilité pour certains services internationaux moyennant des suppléments d'investissements. Néanmoins de tels cas demeurent d'une portée limitée, et, en toute hypothèse, insuffisante au regard des besoins d'un marché unique sans frontières.

3.4. En effet, avec la multiplication et l'accélération des échanges intracommunautaires, et singulièrement l'apparition de la grande vitesse, il est évident que les contraintes liées aux « frontières techniques » ne sont plus supportables et la proposition de directive sur l'interopérabilité des trains à grande vitesse vise à remédier à cet état de fait.

3.5. La définition de l'interopérabilité telle qu'elle apparaît dans la proposition de directive est l'aboutissement de discussions nourries menées au sein du sous-groupe « compatibilité technique » du groupe à haut niveau de la Commission, qui est composé de représentants des administrations, des industriels constructeurs de matériel et des réseaux exploitants. Cette définition est la suivante :

« L'interopérabilité du réseau européen de trains à grande vitesse se réfère à l'ensemble des conditions de nature réglementaire, technique et opérationnelle qui doivent être satisfaites pour assurer, sans rupture, la circulation des trains à grande vitesse sur les infrastructures de ce réseau en accomplissant les performances qui sont spécifiées. »

Le Comité économique et social considère que la définition par la Commission du concept de l'interopérabilité correspond aujourd'hui à des exigences techniques économiques, environnementales indispensables.

4. Description du mécanisme proposé à mettre en place

4.1. La Commission n'a pas retenu une approche de l'interopérabilité maximaliste. Au contraire, l'interopérabilité telle qu'elle a été définie doit permettre à

(1) JO n° L 297 du 29. 10. 1990.

(2) JO n° L 199 du 9. 8. 1993.

(3) JO n° L 237 du 24. 8. 1991.

toute entreprise ferroviaire d'exploiter, au meilleur coût économique un service commercial sur tout itinéraire de son choix.

4.2. Pour assurer un degré suffisant d'interopérabilité ainsi conçue, la Commission propose d'élaborer une structure par nécessité relativement complexe que l'on peut tenter de schématiser de la façon suivante.

4.3. Sur un premier niveau, la directive décrit en termes d'obligation de résultat, les exigences essentielles de:

- sécurité;
- santé;
- protection de l'environnement;
- protection des consommateurs;
- compatibilité technique;
- questions opérationnelles.

4.4. D'autre part, pour faciliter sa description et la rédaction des spécifications techniques, le système est décomposé en huit sous-systèmes:

- infrastructure;
- énergie;
- maintenance;
- contrôle-commande et signalisation;
- matériel roulant;
- environnement;
- exploitation;
- usager.

4.5. À chacun des huit sous-systèmes doit correspondre une « spécification technique d'interopérabilité » (STI).

4.6. Le rôle des STI est quadruple:

- elles précisent les « exigences essentielles » pertinentes pour chaque sous-système;
- elles fixent les paramètres fondamentaux à retenir (gabarit, tension de l'alimentation électrique, rayons de courbure, efforts maximaux à la voie, charge à l'essieu, vibrations, bruits, etc.);
- elles déterminent les constituants et interfaces qui jouent un rôle critique par rapport à l'interopérabilité;
- elles déterminent les modules applicables dans les procédures d'évaluation de la conformité ou de l'aptitude à l'emploi, en se référant aux dispositions prévues par la décision du Conseil 93/465/CEE du 22 juillet 1993⁽¹⁾.

4.7. Il est prévu que les STI soient élaborées sur mandat de la Commission par une association internationale sans but lucratif, de droit belge, composée de représentants des entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure et des industriels de la construction de matériel de chemin de fer.

4.8. Chaque sous-système donnera lieu à une vérification de conformité aux STI, à la demande de l'autorité adjudicatrice du sous-système. Cette vérification sera effectuée par des « organismes notifiés ». Ceux-ci délivreront une déclaration CE de vérification, au vu de laquelle l'État membre en cause, autorise la mise en service du sous-système considéré.

4.9. Enfin, au troisième niveau, celui des constituants et des interfaces, des spécifications seront établies par des organismes spécialisés, en particulier en ce qui concerne les normes européennes, par le CEN, le CENELEC et l'ETSI.

Dans ce cas, la conformité ou l'aptitude à l'emploi est déterminée, à la demande du fabricant, par les organismes notifiés sur la base de modules indiqués dans la STI correspondante.

4.10. Les organismes notifiés doivent répondre aux critères fixés par la directive. À l'heure actuelle, seules les compagnies de chemin de fer disposent de l'expertise nécessaire. Dans le cadre fixé par la directive 91/440/CEE, elles ne pourront être à la fois juges et parties. L'intention de la Commission semble être que les chemins de fer pourraient poursuivre l'activité correspondante à la condition de prévoir une organisation conforme à la directive.

4.11. La directive organise enfin la mise en place d'un Comité permanent, réunissant des représentants des États pour débattre de toutes les questions liées à la mise en œuvre et à l'application de la directive.

Le Comité économique et social estime que le principe de l'interopérabilité est de nature à faciliter la mise en place du réseau de transport ferroviaire européen de voyageurs à grande vitesse. Cette mesure devrait avoir pour effet de renforcer la place du transport ferroviaire en Europe, et de mieux faire bénéficier la collectivité des avantages de ce mode de transport. Toutefois, le Comité économique et social s'interroge sur la priorité accordée au réseau de trains à grande vitesse pour l'application de ce principe.

5. Observations générales

5.1. La cohérence du système

5.1.1. Une des caractéristiques du mode ferroviaire est son degré extrêmement élevé d'intégration et d'imbrication de ses composants qu'il s'agisse des mobiles

(1) JO n° 220 du 30. 8. 1993.

ou des installations fixes. Le respect de ce principe conditionne la sécurité, l'économie, l'efficacité et la viabilité même du système.

Tous les éléments doivent donc en être totalement cohérents dès l'origine afin de parvenir à une homogénéité optimale.

5.1.2. La directive peut apparaître comme mettant l'accent davantage sur les parties du système, sous-systèmes ou composants du système, plutôt que sur la globalité de celui-ci. Aussi le Comité s'interroge-t-il sur la garantie d'une configuration d'ensemble. Car l'élaboration d'une synthèse optimisée lui semble impliquer un certain nombre de choix, voire de compromis entre différentes formules possibles et l'on peut se demander si l'addition de sous-systèmes interopérables entre eux aboutira nécessairement au meilleur ensemble.

5.1.3. Le Comité suggère donc qu'une synthèse puisse s'opérer d'abord au début du processus d'élaboration des STI, sous le contrôle du Comité pour les transports guidés prévu à l'article 21, dont le rôle serait à préciser en conséquence. La synthèse devrait aussi s'opérer in fine en confiant le soin aux États membres de s'assurer de l'intégration effective des sous-systèmes au stade de l'autorisation de mise en service.

5.2. *La prise en compte de l'existant*

5.2.1. Un autre problème réside dans la prise en compte de l'existant. Plusieurs États membres disposent déjà d'un kilométrage non négligeable de lignes nouvelles à grande vitesse: c'est le cas de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France et de l'Italie.

La même considération vaut pour les lignes dont la construction, sans être réalisée, se trouve déjà dans un stade de planification tel que les choix fondamentaux qui les concernent ont été pris.

5.2.2. En outre, toute ligne nouvelle doit nécessairement prendre en compte le réseau classique existant pour assurer les pénétrations terminales, la continuité du réseau européen.

5.2.3. Le choix de spécifications telles que proposées par la directive ne doit pas rendre excessifs les coûts d'adaptation et d'exploitation d'un tel réseau, ce qui découragerait sa modernisation, et pourrait aller à l'encontre du but recherché. Cela nécessiterait qu'il puisse y avoir, pour chaque sous-système, plusieurs dispositifs acceptables, quitte à ce que l'installation de certains d'entre eux soit limitée à certaines zones pour des motifs de continuité technique.

5.3. *L'évolution du système*

Au défaut de souplesse dans la prise en compte de l'existant, s'ajoute le manque de précision sur son évolution. Comment gérer une technologie où des progrès rapides s'accomplissent régulièrement sans la figer?

5.4. *La dimension économique du système*

De façon générale, la dimension économique du système est peu évoquée, notamment il n'est pas recherché d'optimisation économique entre les exigences essentielles et les coûts — non évalués — qu'elles sont susceptibles d'entraîner.

5.5. *Les aspects sociaux*

5.5.1. Malgré les dispositions reprises sous le point 2.7.1 de l'annexe II de la proposition de directive, le Comité considère que le dispositif prévu comporte une insuffisance, en ce qu'il évoque que de façon trop allusive au sujet auquel le Comité économique et social accorde une grande importance: celui de la formation du personnel. À système interopérable et évoluant vers une certaine évolution doit correspondre une formation harmonisée des travailleurs dans une optique d'efficacité aussi bien que de mobilité.

5.5.2. De façon plus générale, on observe que les partenaires sociaux, ne sont pas impliqués dans la démarche envisagée par la Commission. Le Comité économique et social juge nécessaire leur participation au Comité pour les transports guidés prévue à l'article 21 de la proposition de directive.

5.6. *La prise en compte de l'utilisateur*

Les rédacteurs de la proposition de directive ont justement impliqué l'utilisateur dans leur démarche (annexe II, point 2.8). Cependant, il semble qu'au-delà d'une approche essentiellement technique, l'accent pourrait être davantage mis sur une interopérabilité des services offerts à la clientèle: procédures d'information, de réservations des places, de billetterie, mise en harmonie des offres commerciales des compagnies de chemins de fer, lesquelles ont parfois à l'heure actuelle tendance à diverger plus qu'à s'uniformiser.

6. Observations particulières

6.1. La garantie du niveau de sécurité

Ad article 15

6.1.1. Selon la préoccupation exprimée plus haut, il importe aussi de soumettre l'ensemble d'un sous-système à une vérification garantissant le degré de cohérence nécessaire particulièrement dans le domaine de l'emploi.

Ad article 5

6.1.2. Les modules prévus dans la décision du Conseil 93/465/CEE (qui a remplacé entretemps la décision du Conseil 90/683/CEE mentionnée dans la proposition sous revue) ont été définis pour des produits industriels communs ou destinés au grand public mal adaptés aux équipements du chemin de fer nécessitant des qualités particulières de longévité, fiabilité, sécurité, résistance aux vibrations, à des champs électromagnétiques puissants, etc. Il sera donc prudent de prévoir des compléments à ces modules pour tenir compte notamment des exigences de la sécurité.

6.1.3. L'article 5.3, en renvoyant à la procédure de l'article 21.2, doit prendre en compte l'implication des États membres dans l'élaboration des STI. Il importe de veiller à la cohérence de celles-ci avec les exigences nationales de sécurité et de laisser aux gouvernements la possibilité d'imposer des normes de sécurité plus sévères dans des cas particuliers comme celui du tunnel sous la Manche.

Ad article 20

6.1.4. Ces procédures de vérification seront menées par des organismes notifiés par les États. Compte tenu également des enjeux en termes de sécurité, notamment, il importe que les critères exigés à cet effet soient suffisamment rigoureux. La grande vitesse ferroviaire nécessite un savoirfaire extrêmement pointu qui n'existe à ce jour que chez un tout petit nombre d'industriels et de compagnies de chemin de fer. Il serait conséquemment utile de prévoir — éventuellement dans un cadre autre que celui de la directive sous revue — un « Comité sectoriel » impartial et compétent qui aiderait les États membres à accréditer les organismes notifiés.

6.2. Le Comité pour les transports guidés

Ad article 21

Le Comité s'interroge sur la nature du Comité qui aura à connaître des questions à traiter. Un comité consultatif sera-t-il suffisant pour permettre aux États membres de faire valoir leurs points de vue dans une matière relativement nouvelle? En outre, une telle formule ne

pose-t-elle pas une question de responsabilité, celle-ci étant supportée en dernière analyse par les entreprises ferroviaires et par les entités responsables de la gestion des infrastructures.

6.3. Les délais de mise en œuvre

Ad article 23

La date limite impartie aux États membres pour transposer la directive et employer ou accepter des sous-systèmes conformes aux STI est fixée au 30 juin 1997.

Compte tenu de la complexité de l'élaboration des STI, de l'ampleur de leurs répercussions sur les réglementations nationales, on peut craindre que ce délai soit difficile à respecter, d'autant que la publication des STI est prévue normalement à la même date.

7. Conclusion

Avec sa proposition de directive, la Commission s'est efforcée de conceptualiser une réalité complexe aux multiples facettes notamment techniques et économiques, en y incluant la dimension transeuropéenne, ainsi que les soucis de préservations de l'environnement, de protection du consommateur, etc.

Le Comité économique et social peut partager cette démarche. Il lui paraît néanmoins qu'un certain nombre de renforcements peuvent être apportés. Ces améliorations visent :

- une optimisation principalement aux plans de la cohérence du système, de la sécurité ainsi que des coûts/bénéfices, sachant que l'interopérabilité représente essentiellement un objectif à terme;
- le terrain social avec une meilleure implication des partenaires sociaux au plan de la définition du système et comme au plan de la formation;
- une plus grande prise en compte de l'usager.

Entre autres, ce dernier aspect suppose également une plus grande interopérabilité des pratiques opérationnelles des entreprises ferroviaires à tous les niveaux, autre domaine évoqué mais peu développé dans la proposition de directive.

À ces conditions, la directive sur l'interopérabilité du réseau de trains à grande vitesse — complétée autant que de besoin par une interopérabilité du réseau ferroviaire

classique et des systèmes de transport combiné — pourrait devenir un élément-clé des réseaux transeuropéens.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 89/655/CEE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail⁽¹⁾

(94/C 397/05)

Le 6 avril 1994, le Conseil a décidé, conformément à l'article 118 A 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 10 novembre 1994 (rapporteur: M. Liverani).

Le Comité économique et social, lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), a adopté à la majorité, 1 abstention et 1 voix contre l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité marque son accord avec les raisons et les objectifs de la directive à l'examen et notamment la proportion importante des accidents de travail encore liée à l'utilisation d'équipements de travail, la fixation de nouvelles règles minimales pour certains équipements et l'extension de la vérification initiale et périodique. Le Comité aimerait en outre souligner que l'objectif poursuivi est de préciser davantage les exigences déjà adoptées dans des directives antérieures; la directive à l'examen n'est pas destinée à se superposer aux directives 89/391/CEE et 89/655/CEE ou à prévaloir sur elles.

1.2. Le Comité note également que la base juridique (article 118 A) est appropriée, que les consultations

adéquates ont été effectuées et que les experts gouvernementaux du comité consultatif approuvent la proposition à l'examen.

1.3. Toutefois, le Comité incite la Commission à simplifier, d'une façon générale, la structure et la présentation de la directive à l'examen, afin de permettre, tout particulièrement aux PME, de mieux comprendre et appliquer les critères minimaux définis en matière de sécurité et de santé au travail. Dans le même contexte, tout en apportant son soutien aux plans de vérification-type ainsi qu'aux propositions d'actions nationales de formation et d'information, le Comité aimerait demander à nouveau à la Commission de coopérer avec les États membres, afin de développer les « intermédiaires » (individus ou entités opérant entre les autorités responsables et les PME tels des organisations professionnelles ou d'employeurs, des instituts de formation, des banques et des compagnies d'assurance, des fournisseurs, des grands entrepreneurs etc.).

⁽¹⁾ JO n° C 104 du 12. 4. 1994, p. 4.

1.4. Le Comité exprime son accord sur les arguments présentés dans l'étude d'impact socio-économique, qui recommande de compléter la liste des critères minimaux définis dans les précédentes directives, et part du principe qu'une diminution du nombre d'accidents entraînerait une diminution correspondante des charges sociales et d'assurances. Le Comité considère cependant que la Commission devrait choisir une approche plus méthodique et plus précise, et citer plus de faits concrets au lieu de s'appuyer sur des hypothèses (même relativement solides). Le Comité réitère également sa proposition de mettre en place un fonds national pour le milieu de travail.

1.5. Le Comité reconnaît que les travailleurs indépendants peuvent difficilement être couverts par les directives ayant comme base juridique l'article 118 A. Les États membres devraient cependant s'efforcer de promouvoir des mesures de sécurité pour les équipements de travail des travailleurs indépendants qui effectuent des travaux de réparation ou de nettoyage chez les particuliers, qui interviennent sur des appareils électriques ou à gaz, qui effectuent des travaux de jardinage, etc.

2. Remarques spécifiques

2.1. *Annexe I*

2.1.1. Le Comité aimerait que la Commission précise ce qu'elle entend exactement par « dispositifs auxiliaires améliorant la visibilité ». De quelle façon va-t-on décider que la visibilité doit être améliorée (Annexe I — 3.2.5 d) ?

2.1.2. À l'annexe I, 3.2.5 f), les « dispositifs de lutte contre l'incendie » sont-ils limités à ceux en mesure de lutter contre l'incendie d'un « équipement de travail mobile automoteur » ou s'agit-il de dispositifs permettant de lutter contre les incendies provoqués par ce genre d'équipement mais s'étendant hors de l'installation (par exemple, est-ce que chaque (camion) citerne d'essence « mobile automoteur » doit être, pour faire face à un accident, équipé de la même façon qu'un véhicule de pompiers ?) Il serait utile d'établir un lien plus clair entre ce point et l'article 8 de la « directive cadre » 89/391/CEE concernant les points suivants : « Premiers secours, lutte contre l'incendie, évacuation des travailleurs, danger grave et immédiat ».

2.1.3. L'expression « comportant des risques d'incendie » devrait être définie.

2.2. *Annexe II*

2.2.1. Le point 1.1 de l'annexe II devrait être reformulé comme suit :

« Les équipements de travail et leurs éléments doivent être stabilisés ou fixés de manière à réduire au minimum les risques pour la sécurité ou la santé des travailleurs. »

2.2.2. Le point 1.8 de l'annexe II devrait être reformulé comme suit :

« Les équipements de travail doivent être utilisés avec des dispositifs et accessoires de sécurité permettant

de supprimer ou tout au moins de réduire le plus possible les risques pour la sécurité ou la santé des travailleurs ».

2.2.3. L'annexe II 1.12, 1.13, 1.14, semble se référer à des mesures normalement prises pour protéger les travailleurs lors de travaux telles que déconnexion et étiquetage de l'équipement électrique, ou à l'octroi d'autorisations d'accès pour des travaux dans des espaces confinés (des cuves, par exemple). La Commission pourrait clarifier si ces passages se réfèrent effectivement aux mesures ci-dessus.

2.2.4. L'annexe II 2.1 porte sur la formation des travailleurs utilisant un équipement mobile automoteur. Il est recommandé qu'une telle formation soit périodiquement mise à jour (cours de recyclage), tous les 5 à 7 ans environ.

2.2.5. L'annexe II 3.1.1 porte sur la stabilité de l'équipement de travail durant son emploi. Il devrait apparaître clairement que cette stabilité est à établir sur base de calculs tenant compte de mauvaises conditions prévisibles, par exemple en cas de vents violents.

2.2.6. L'annexe II 3.1.2 fait état de l'utilisation, à titre exceptionnel, d'équipement de levage pour le levage (ou la descente) de travailleurs, même avec des équipements de travail non prévus à cette fin, dans la mesure où les autorités compétentes donnent leur autorisation. Le Comité souhaiterait que la Commission examine si l'utilisation pour le levage (ou la descente) d'un tel équipement non prévu à cette fin doit être permise sans autorisation de la part des autorités compétentes en cas d'urgence.

2.3. *Annexe IV*

L'annexe IV 1 a) mentionne les caissons hyperbares et hypobares. Le texte pourrait comprendre une référence à la proposition de directive sur les équipements sous pression, où de tels caissons (récipients à pression) sont définis, par exemple dans certaines limites à compter d'une pression atmosphérique zéro.

2.4. *Annexe V*

L'annexe V 2 (concerne le texte anglais) devrait inclure de façon explicite la possibilité pour les femmes d'être des personnes compétentes en introduisant dans le texte « he/she » (il/elle) et « him/her » (lui) au lieu de se limiter à « he » et « him ».

2.5. *Annexe A — Fiche d'évaluation d'impact*

Le « Volet 1 : implications financières » devrait comporter une estimation du nombre de décès et d'accidents

graves découlant de l'utilisation d'équipements de travail, ainsi que la réduction attendue de ce type

d'accidents pour chacune des mesures proposées par la directive.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (1996)

(94/C 397/06)

Le 14 octobre 1994, le Conseil a décidé, conformément aux articles 126 et 127 du Traité sur l'Union 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 10 novembre 1994 (rapporteur: M. van Dijk).

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité économique et social approuve l'initiative de la Commission établissant 1996 « Année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ». Cette initiative figure déjà dans le Livre blanc intitulé « Croissance, compétitivité et emploi » lequel déclare: « (...) les investissements dans le capital humain sont nécessaires pour accroître la compétitivité, notamment pour faciliter l'assimilation et la diffusion des nouvelles technologies⁽¹⁾. Le Comité approuve pleinement le rôle déterminant de l'éducation et de la formation afin de préparer l'Europe pour le rôle qu'elle doit assumer pour le XXI^e siècle.

1.2. Comme l'énonce expressément le Livre blanc sur la politique sociale, celle-ci « ... doit servir les intérêts de l'Union dans son ensemble et de tous ses citoyens, aussi bien ceux qui ont un emploi que ceux qui n'en n'ont pas⁽²⁾ ». Dans le même esprit, les manifestations de l'année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie concernent non seulement tous les citoyens de l'Union mais aussi les travailleurs stricto sensu.

1.3. Le Comité est vivement surpris des délais très courts qui lui ont été impartis pour l'élaboration de son avis. Il semblerait que la Task Force « Ressources humaines » ne prenne pas au sérieux la procédure de consultation comme ce fût le cas par le passé.

1.3.1. En outre, il estime que la période de préparation pour réussir cette année sera très courte étant donné que la procédure de codécision s'applique en la matière.

1.4. Le Comité souligne que pour avoir une bonne éducation et formation continue, celle-ci doit s'articuler sur une bonne formation initiale.

2. Observations particulières

2.1. Les actions concrètes entreprises par la Commission devront être organisées en étroite coordination avec les instances désignées par les États membres pour en assurer la mise en œuvre. Dans ce contexte, le Comité regrette que les partenaires sociaux ne sont pas intégrés dans le Comité consultatif. Le Comité rappelle que toutes les forces sociales sont des acteurs privilégiés d'une culture européenne de formation et de qualification. Cela devrait être le cas non seulement au niveau européen, mais également à l'échelon national.

2.2. Les objectifs de la Commission pour la sensibilisation, communication et promotion de cette Année

(1) Doc. COM(93) 700 final, chapitre 7, p. 144.

(2) Doc. COM(94) 333 final, p. 5.

constituent une grande idée dépourvue des fonds adéquats. Même en comparaison avec l'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé, le budget est très modeste; le risque de perdre la crédibilité d'une telle grande ambition est évident. Le Comité considère que le budget de 8 millions d'écus pour une période de 3 ans doit être augmenté.

2.2.1. La somme de 8 millions d'écus pour une période de 3 ans représente 2 650 000 ECU par an. Si on partage cette somme entre 12 pays cela revient à $\pm 220\,000$ ECU par an et par pays. Dans la perspective d'une Europe à 16, chaque pays se verra attribuer $\pm 165\,600$ ECU. À titre de comparaison: en Allemagne on dépense plus de 20 milliards d'ECU pour la reconversion.

2.3. Le Comité s'interroge sur la base qui sera utilisée pour la répartition des fonds. Au cours d'expériences antérieures, telles que l'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé, des critères tels que la population active, l'emploi dans des secteurs à haut risque et dans les PME étaient retenus; or, dans le document de la Commission à l'examen, aucun critère n'est mentionné.

2.4. Le recours aux médias afin de promouvoir l'éducation/formation tout au long de la vie constitue

un des instruments permettant d'atteindre les objectifs. Un autre instrument pourrait être l'établissement de projets pilotes. L'impact de la présentation des résultats positifs des projets pilotes peut s'avérer plus important que le simple développement d'un slogan et d'un logo.

2.5. Compte tenu du fait que le budget est plus modeste, le Comité suggère la fixation de certaines priorités: sans cela, l'impact risque d'être négligeable.

2.6. Le Comité considère que l'investissement dans la formation constitue une urgence afin de réduire le chômage.

2.7. Devant les mutations technologiques, l'importance de l'éducation et la formation devient croissante. Ceci ne vaut pas uniquement pour le secteur de l'industrie mais aussi pour le secteur public.

2.8. Le Comité souhaite encourager une coopération étroite entre les différents systèmes éducatifs (le monde académique y compris) et les entreprises. C'est sur cette base que les éducateurs percevront mieux ce dont les étudiants ont besoin pour trouver un emploi. De leur côté, les entreprises percevront mieux ce que l'éducation représente pour leur secteur. Cela ne veut pas dire pour autant que les entreprises vont modifier les programmes éducatifs des écoles et des universités.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay (1986-1994)

(94/C 397/07)

Le 4 octobre 1994, le Conseil, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le projet de décision susmentionné.

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 14 novembre 1994 (rapporteur: M. H. Giesecke).

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1.1. Le Comité a accompagné de ses critiques constructives les négociations, extrêmement importantes pour la Communauté, du cycle d'Uruguay ⁽¹⁾ en émettant plusieurs avis d'initiative. Ces avis ont été transmis au Conseil, à la Commission et au Parlement européen, mais également aux nombreuses associations professionnelles et groupes sociaux représentés au Comité. Ils ont ainsi contribué à ouvrir sur ces questions de politique commerciale, fort compliquées sous certains aspects, une large discussion. Au vu de l'importance des accords conclus et de leurs répercussions sur de vastes secteurs de la population, le Comité ne peut que regretter que, sauf exceptions telles que le cas présent, les Traités n'aient pas prévu de le saisir officiellement de ces questions de politique commerciale.

1.2. Dans son avis d'initiative du 15 septembre 1994, le Comité traite de la conclusion du cycle d'Uruguay et du résultat des négociations. Il y évoque plus en détail certains thèmes qui lui paraissent revêtir une importance particulière.

Il a accordé de ce fait une attention particulière à certaines problématiques nouvelles qui se dessinent dans l'économie mondiale, par exemple certaines questions touchant à la protection de l'environnement ou à l'instauration de clauses sociales et de règles internationales pour la concurrence et les investissements. À ses yeux, ces dossiers doivent être traités rapidement par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

1.3. Dans son appréciation générale sur la conclusion du cycle d'Uruguay, le Comité partage l'opinion exprimée dans le document de la Commission, selon laquelle les concessions et les engagements aboutissent à un

résultat d'ensemble satisfaisant et équilibré, à condition toutefois que les partenaires respectent toutes leurs obligations et que la Communauté par ailleurs prenne des mesures pour atténuer dans toute la mesure du possible les conséquences négatives de ces accords.

1.4. La même remarque vaut pour les accords multilatéraux visés à l'annexe 4 de l'accord de l'OMC ainsi que pour l'accord bilatéral conclu avec l'Uruguay sur la viande bovine.

1.5. Après la conclusion des négociations, il est très vite apparu que des divergences d'opinion s'étaient fait jour entre le Conseil et la Commission quant aux bases juridiques et aux responsabilités pour la poursuite du processus. La Commission revendiquait une responsabilité exclusive la base de l'article 113, tandis que le Conseil persistait à défendre la thèse d'une responsabilité partagée de la Commission et du Conseil sur d'importants volets de l'accord global négocié et s'appuyait pour ce faire sur une série d'autres articles du Traité.

1.6. Le Comité regrette que la décision de la Cour européenne de justice, seule capable d'apporter la clarification voulue, soit intervenue si tard et ait ainsi fait perdre le temps nécessaire à une préparation soignée des étapes suivantes.

1.7. Le Comité estime que la multiplication même des initiatives dans le cadre de la mise en place de l'OMC force l'UE à respecter sans ambiguïté le calendrier arrêté à Marrakech. Les pays concernés par le commerce mondial, en particulier ceux qui appartiennent au Tiers Monde ou sont en phase de transition, fondent de grands espoirs sur le comportement du premier acteur économique de la planète, l'UE. Le Comité insiste pour que les instances désignées par la Cour européenne de justice prennent en temps utile toutes les décisions requises à cette fin.

(1) JO n° C 332 du 31. 12. 1990.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 64/433/CEE du Conseil relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des viandes fraîches⁽¹⁾

(94/C 397/08)

Le 13 septembre 1994, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger M. Jaschick de préparer les travaux sur le sujet en qualité de rapporteur général.

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à la majorité des voix, avec deux abstentions l'avis suivant.

INTRODUCTION

Par sa proposition de directive du Conseil modifiant la directive 64/433/CEE du Conseil relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des viandes fraîches [doc. COM(94) 315 final], la Commission entend simplifier les dispositions pour les établissements de faible capacité.

À cet objectif visent :

- de nouvelles dispositions relatives aux documents d'accompagnement;
- une augmentation des débits maximums;
- un élargissement du rayon de commercialisation;
- une prise en compte des paramètres saisonniers et régionaux.

1. Observations générales

1.1. Sous réserve des considérations ci-après, la section approuve la proposition de la Commission, qui est de nature à approcher l'objectif visé : le maintien des structures régionales d'exploitation. La section insiste sur le fait que les mesures envisagées ne doivent pas aller à l'encontre de la protection de la santé des consommateurs.

2. Observations particulières

2.1. Article premier, point 1, concernant l'article 3, paragraphe 1.A (f) (ii) de l'ancienne directive

Le Comité juge que la formule « d'un document d'accompagnement dont le modèle a été visé par le vétérinaire officiel » manque de clarté. Elle devrait être remplacée par le texte suivant : « d'un document d'accompagnement contenant toutes les informations exigées par le vétérinaire officiel ».

⁽¹⁾ JO n° C 224 du 12. 8. 1994, p. 15.

2.2. Article premier point 4, concernant l'article 4, point A de l'ancienne directive

Dans l'intérêt de la préservation des structures régionales d'exploitation, la section marque son accord sur le relèvement du débit maximum d'abattage de 12 unités de gros bétail à 20 par semaine ou de 600 à 1 000 par an.

2.3. Article premier, point 7, concernant l'article 4.A (3) de l'ancienne directive

La section souligne la nécessité de préserver les normes d'hygiène dans le cas où l'on déciderait d'abroger l'actuel alinéa 3 et d'offrir la possibilité de prévoir des dérogations.

2.4. Article premier, point 8, concernant l'article 4.A (4) de l'ancienne directive

La section approuve la suppression de la limitation de la commercialisation au seul marché local.

2.4.1. Dans l'intérêt de la protection de la santé des consommateurs, le transport des viandes en conformité avec l'annexe I chapitre XV doit s'effectuer dans des « conditions hygiéniques »; la notion de « satisfaisantes » (zufriedenstellenden hygienischen Bedingungen), ajoutée dans le texte allemand, doit être supprimée.

2.5. Article premier, point 9, concernant l'article 4 point A de l'ancienne directive

La section se réjouit expressément de la possibilité d'un relèvement saisonnier des débits maximums; en édictant une telle disposition accessoire, la Commission tient compte d'usages régionaux, dans l'esprit du principe de subsidiarité.

2.6. Article premier, point 13, concernant l'annexe I, chapitre II, point 14 (c) (i) de l'ancienne directive

Le Comité rappelle qu'il faut solliciter à cet effet l'approbation des autorités de contrôle.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche

(94/C 397/09)

Le 20 octobre 1994, 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 désigner M. Michael Strauss comme rapporteur général de cet avis.

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à une large majorité, 12 voix contre et 10 abstentions.

1. Observations générales

1.1. Le Comité estime que les propositions prévoyant les dispositions pour le contrôle de la conformité avec la nouvelle réglementation relative à l'accès aux eaux occidentales sont trop complexes, trop bureaucratiques et si elles sont adoptées, impossibles à appliquer.

1.2. C'est pourquoi la Commission devrait les réexaminer et adopter des règles qui soient applicables partout dans l'Union et qui n'occasionnent pas inutilement des charges pour l'industrie.

1.3. Dans son avis du 24 février 1993 ⁽¹⁾, le Comité a souligné que « la réussite de la politique commune de la pêche dépend de l'acceptation de cette dernière » par l'industrie. La conviction des pêcheurs qu'ils seront traités uniformément par les autorités, indépendamment de la nationalité, est une condition de cette acceptation. Pour le moment les pêcheurs ont le sentiment que les règles instaurées pour la conservation des réserves halieutiques ne sont pas mises en œuvre de la même manière à travers l'Union. Le contrôle de la pêche exige un degré d'intervention supérieur de la part de l'UE. Ceci n'apparaît pas dans la proposition.

1.4. Un contrôle approprié suppose l'existence de moyens suffisants à la disposition des services d'inspection de l'UE et des États membres. Ce n'est pas le cas pour le moment.

1.5. La surveillance par satellite se révèle être le moyen de contrôle le plus efficace si on la compare aux systèmes extrêmement complexes envisagés par la Commission. Le coût de l'installation devrait être, comme auparavant, pris en charge par les autorités.

2. Observations spécifiques

2.1. Article 3bis

Les capitaines de navires ne devraient pas être tenus de rendre compte de manière permanente, mais seulement lors de chaque entrée et chaque sortie de la pêcherie. Les captures peuvent être contrôlées lorsque le navire est à quai.

2.2. Article 19ter

Les conséquences des « jours par navire standard » (JNS) sont très préjudiciables à l'administration et à la pratique de la pêche. Si le concept de « JNS » devait être intégré au règlement de base, il conviendrait alors de prendre en considération le moment de l'entrée et de la sortie d'une zone de pêche. Ceci devrait être applicable à la fois aux engins en activité et aux engins dormants.

2.3. Article 19quater, point 2

Il conviendrait de biffer cette partie de l'article. Les navires exemptés de l'obligation de tenir un journal de bord effectuent une petite partie seulement de l'ensemble des captures. Le travail des services d'inspection ne devrait pas être perturbé par l'obligation d'inspecter les navires d'une longueur inférieure à dix mètres. En tout cas, les navires côtiers peuvent être contrôlés quotidiennement.

2.4. Article 19quinquies, point 1

Il conviendrait de biffer cette partie de l'article. Il n'est pas pratique pour les pêcheurs d'avoir à notifier, quinze jours à l'avance, la date prévisible d'épuisement de leur nombre de jours sur zone pour chaque pêcherie. La pêche est subordonnée à des facteurs variables, tels que le temps et la présence du poisson. Les notifications seraient l'objet de modifications constantes venant s'ajouter à la charge administrative.

2.5. Article 19sexies

Ce sont les États côtiers qui devraient veiller à ce que les navires respectent les règles relatives aux pêcheries

⁽¹⁾ JO n° C 108 du 19. 4. 1993, p. 36.

spécifiques. Dans le but d'assurer l'égalité de traitement, il conviendrait que les services d'inspection des États

côtiers soient accompagnés par des inspecteurs de l'Union européenne et des États membres.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3759/92 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture⁽¹⁾

(94/C 397/10)

Le 20 octobre 1994, 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 nommer M. Michael Strauss rapporteur général.

Lors de la 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant avec 60 voix pour, 1 voix contre et 24 abstentions.

1. Observations générales

Sous réserve des observations qui suivent, le Comité soutient les propositions de modification du règlement de base portant organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Étant donné que ces propositions prennent en compte trois facteurs totalement disparates, cet avis portera sur chacun de ces facteurs.

2. Dispositions relatives à l'adhésion de la Norvège

Lors des négociations d'adhésion avec la Norvège, l'Union a accepté le maintien du régime norvégien, qui prévoit la reconnaissance d'organisations de producteurs à titre exclusif pour des zones d'activité déterminées. Par conséquent, le Comité soutient la proposition permettant aux États membres d'opter pour des dispositions similaires. Il approuve également l'extension des listes de produits figurant aux annexes I et II du règlement (CEE) n° 3759/92.

3. La crise dans l'industrie communautaire de la pêche

La crise que traverse le secteur de la pêche ne peut être surmontée que par une action énergique menée sur plusieurs fronts, et les modifications apportées à l'organisation commune des marchés ne peuvent être les plus

déterminantes à cet égard. Les propositions actuelles ne constituent qu'un modeste pas dans la bonne voie.

4. Le Comité se félicite du fait que l'on juge important d'aider en particulier les organisations de producteurs plus petites et plus fragiles à améliorer la qualité et la commercialisation de leurs produits. Le succès de ces propositions dépendra de la réduction des procédures administratives et de l'attribution rapide des subventions. Ces propositions, dans leur formulation actuelle, manquent de précision. Il importe de garantir que les détails de cette nouvelle initiative feront l'objet d'une ample diffusion.

5. Le Comité reconnaît que, conformément à l'article XI du GATT, les organisations de producteurs ne peuvent plus bénéficier de la marge de tolérance de 10 % en dessous du prix de retrait ou de vente communautaire en cas d'application de prix minima à l'importation; il reconnaît également qu'il serait nécessaire aux non-adhérents de pratiquer les prix de retrait. Il faut souligner néanmoins que les clauses de sauvegarde (article 24 du règlement 3759/92) doivent être clarifiées et simplifiées. Une étude en profondeur de ces clauses s'impose sans plus attendre, notamment à la lumière des accords récents du GATT. Le Comité souhaiterait être consulté sur le résultat de cette étude.

6. Il faudrait prendre en considération l'inclusion de l'espadon (*ziphias gladius*) aux annexes I et II du règlement 3759/92.

⁽¹⁾ JO n° C 298 du 26. 10. 1994, p. 10.

7. La proposition d'augmenter la compensation financière spéciale à 95 % du prix de retrait en même temps que la réduction de 10 % à 5 % de la majoration mentionnée à l'article 12 paragraphe 1 point c) du règlement 3759/92 auront pour effet de provoquer une augmentation nette des versements aux organisations de producteurs, dans les périodes de retraits importants. Cependant, puisque cette compensation financière spé-

ciale n'est versée que pour une durée maximale de quatre mois calendrier, son octroi devra faire l'objet d'une réflexion précise.

8. Le thon destiné à la transformation

Le Comité accepte les propositions concernant le thon destiné à la transformation.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil instituant les régimes d'accès à certaines zones et ressources de pêche communautaires⁽¹⁾

(94/C 397/11)

Le Conseil a décidé, le 8 septembre 1994, de consulter, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de désigner M^{me} Santiago en qualité de rapporteur général et de lui confier la préparation des travaux en la matière.

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à une large majorité, 7 voix contre et 10 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'Acte relatif aux conditions d'adhésion de l'Espagne et du Portugal prévoit des adaptations du régime transitoire pour le secteur de la pêche, à partir de 1996.

1.1.1. Par le Règlement 1275/94 relatif aux adaptations du régime de la pêche prévu dans l'AA, le Conseil, a décidé d'intégrer pleinement ces deux pays dans le régime général de la politique commune de la pêche.

1.1.2. Cette intégration s'effectuera dans le respect de l'acquis communautaire et tout particulièrement, dans le respect du principe de stabilité relative ainsi que des exceptions au principe de la liberté d'accès aux eaux telles que prévues dans le Règlement 3760/92.

1.2. C'est la raréfaction des ressources halieutiques dans un contexte d'élargissement du marché qui a déterminé l'évolution de la politique commune de la

pêche. La liberté d'accès aux eaux et aux ressources halieutiques doit par conséquent s'inscrire dans un encadrement des activités de la pêche qui puissent garantir l'adéquation des moyens de pêche aux ressources disponibles, de manière à permettre une stabilité relative et l'équilibre de ces ressources.

1.2.1. Aux termes des dispositions du Règlement 3760/92 et du Règlement 1275/94, les conditions d'accès doivent respecter les principes de la politique commune de la pêche, notamment celui de la stabilité relative, de la non augmentation de l'effort de pêche, de la préservation de l'équilibre des ressources, compte tenu des caractéristiques biologiques, géographiques et géomorphologiques, en particulier dans les zones sensibles.

1.2.2. La Commission, en application de l'article 3 du Règlement 1275 relatif aux adaptations prévues au chapitre pêche de l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal a reçu un mandat juridique du Conseil pour établir les règles d'accès aux eaux et aux ressources de certaines zones de pêche communautaires.

(1) JO n° C 247 du 3. 9. 1994, p. 4.

2. Observations générales

2.1. Le Comité note avec satisfaction l'intention de la Commission de tenir compte des orientations générales de la politique commune de la pêche, et notamment de la résolution 1275/94 du Conseil. Cependant, le Comité estime que l'approche adoptée dans les propositions ne correspond pas adéquatement à ces orientations. Cela étant, le Comité considère utile d'émettre des observations sur des aspects spécifiques des propositions dans leur formulation actuelle.

2.1.1. La déclaration de principes que contient la proposition de la Commission garantit effectivement la sauvegarde des principes fondamentaux de la PCP, auxquels les agents économiques restent attachés. Toutefois, après analyse du texte, le Comité se pose la question de savoir si ces principes seront dûment observés.

2.1.2. Bien que les services de la Commission prétendent que la proposition à l'examen est moins bureaucratique que le régime d'accès aux eaux et aux ressources fixé dans l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le Comité craint que le nouveau régime d'accès qu'elle prévoit le soit encore davantage, et cela en contradiction flagrante avec les conclusions du Conseil de juin 1993, lors duquel il a été clairement établi que la PCP devrait être aussi simple que possible.

2.1.3. Le Comité formule certaines réserves quant à la formule choisie par la Commission, à savoir: le nombre de jours par navire standard (« JNS »), pour fixer les niveaux d'effort de pêche, qui a été reprise des AA dans lesquels elle avait été établie en 1986.

2.1.3.1. Il craint que la formule en cause ne puisse refléter correctement les équilibres difficiles qui avaient été instaurés dans l'AA, ce qui peut notamment constituer un facteur d'insécurité à bord. On ne saurait présumer que le coefficient de 511 KW reflète correctement la capacité des navires de pêche à travers l'ensemble de l'UE.

2.1.4. Le Comité s'était déjà prononcé dans un avis antérieur⁽¹⁾ sur différents aspects importants inhérents aux adaptations du régime fixé dans l'AA de l'Espagne et du Portugal, soulignant la nécessité de respecter certains principes en matière de conditions d'accès aux eaux et d'exercice des activités de pêche, notamment:

- la reconnaissance par les parties de l'inexistence de part et d'autre de droits historiques dans les eaux territoriales (12 milles);

- l'accès limité dans les ZEE(e) en termes de nombre de navires, de zone, de période d'activité et de modalités de pêche;
- le principe de la réciprocité ainsi que la nécessité d'accorder une attention particulière aux régions ultrapériphériques de la Communauté telles que les Açores, Madère et les Canaries, où la pêche est particulièrement importante et constitue un facteur déterminant pour le développement socio-économique des populations.

2.2. Ces préoccupations formulées dans cet avis susmentionné devraient être plus sérieusement prises en compte dans la proposition actuelle.

3. Observations particulières

3.1. Article 1^{er}

Paragraphe 1^{er}: Les subdivisions établies à l'annexe 1, les zones VIII^{ce}, IX, X et COPACE, sont considérées dans leur ensemble, contrairement aux autres zones qui font l'objet d'un traitement plus détaillé.

Le Comité se pose la question de savoir si ce traitement différencié permettra de maintenir et de distribuer de manière claire l'effort de pêche dans ces zones.

Le Comité prend acte des affirmations du représentant de la Commission quant à la révision de cette situation.

3.2. Article 2

Paragraphe 1^{er}: La formule utilisée pour traduire l'effort de pêche d'un navire, à savoir le JNS (« jour/navire standard ») a suscité de sérieuses interrogations:

- a) l'effort de pêche du navire est trop globalisé; la puissance du moteur principal du navire ne devant pas être le seul concept à utiliser, en particulier en ce qui concerne la flotte de pêche à la palangre et celle des chalutiers;
- b) la mesure de l'effort de pêche au moyen du nombre de jours passés sur le bateau ne traduit pas rigoureusement cet effort qui dépend également des conditions climatiques dans lesquelles l'activité de pêche est exercée;
- c) le volume de capture par navire variera considérablement en fonction de l'équipement utilisé et des horaires de pêche.

Le Comité craint que la définition de l'effort de pêche utilisée par la Commission ne conduise à une intensification exagérée de l'activité de pêche pendant le séjour à

⁽¹⁾ Doc SEC(92) 2340 final et JO n° C 304 du 10. 11. 1993, p. 5.

bord, avec les risques que cela peut entraîner du point de vue des autres travaux à effectuer comme de celui de la sécurité des pêcheurs.

Le Comité craint également que la définition proposée en vienne à constituer un facteur conditionnant la rentabilité économique des navires.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport

(94/C 397/12)

Le 16 juin 1994, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social conformément à l'article 129 D, premier alinéa, du Traité 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 9 novembre 1994 (rapporteur: M. von der Decken — corapporteurs: MM. Bleser (remplacé par M. Decaillon le 20 octobre 1994), Moreland et Whitworth).

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre), le Comité économique et social a adopté à une large majorité avec une voix contre, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission traite de la mise en réseau progressive à l'échelle européenne de certaines infrastructures terrestres, maritimes et aériennes des États membres, d'ici l'an 2010.

Un vaste réseau de transport paneuropéen doit être constitué, englobant les principaux modes de transport et les axes de trafics les plus importants, ainsi que les services et les systèmes de gestion destinés à assister et à garantir la coopération intermodale entre les différents systèmes de transport. La mise en œuvre de ce réseau revêt une importance capitale pour la compétitivité, la croissance et l'emploi.

1.2. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission, qui représente une étape capitale dans l'optique d'un développement cohérent de la politique des transports.

Le Comité est d'avis qu'il est nécessaire d'expliquer plus clairement que par le passé que les réseaux transeuropéens ne constituent qu'un instrument de la politique commune de transports de l'UE, et qu'ils possèdent une dimension strictement transeuropéenne. Cet instrument

ne peut pallier les insuffisances de la politique régionale ni celles de la politique des transports de l'UE. Ce point doit être clair pour toutes les parties concernées dès l'amorce du processus de développement.

La création d'un réseau de voies de communication transeuropéennes constitue toutefois un objectif ambitieux, dont la réalisation exige de chaque État membre comme de la Communauté des efforts soutenus et dont la portée et les conséquences ne peuvent encore être appréhendées. C'est pourquoi le Comité estime nécessaire de définir un concept global, tenant compte non seulement des aspects macro-économiques et des aspects de politique des transports des actions à mener, mais aussi des impératifs de politique sociale. Un tel concept global devrait constituer la base du processus de développement qui s'amorce en vue d'établir un réseau transeuropéen de transports. Il devrait avoir pour objectif d'une part d'affermir les intérêts de la Communauté et, d'autre part de promouvoir une coopération intermodale durable entre les techniques et systèmes de transport.

1.3. La Commission a déjà transmis au Conseil un premier rapport intermédiaire, de M. Henning

Christophersen, sur le contexte politique et la nécessité de mettre en place le réseau transeuropéen de transport. Ce rapport insiste plus particulièrement sur la nécessité d'accélérer la réalisation des projets prioritaires, de créer un cadre réglementaire plus favorable et de stimuler les investissements privés. C'est pourquoi le Comité souhaite se pencher en premier lieu dans son avis sur le concept global, qui lui paraît indispensable à la réussite de tout le projet.

1.4. La nouvelle compétence de l'Union européenne dans le domaine des infrastructures de transport constitue pour la Communauté un outil important qui lui permet d'apporter une contribution active à la lutte contre le chômage. En conséquence, le Comité demande à la Commission d'œuvrer en faveur d'une réalisation rapide des projets d'infrastructure d'intérêt commun, afin de pouvoir bénéficier de leurs effets sur l'emploi.

2. Concept global

2.1. Pour l'avenir, la Commission a défini les objectifs qui doivent présider à la création d'un réseau transeuropéen moderne et efficace, contribuant à améliorer la sécurité du trafic et à garantir la mobilité.

Dans le même temps, le secteur des transports de la Communauté doit se transformer progressivement en un marché ouvert et concurrentiel, largement exempt d'ingérences publiques ou d'entraves administratives. Le libre choix du moyen de transport doit être préservé le plus longtemps possible. Rien pour l'instant ne justifie l'abandon de ce principe.

2.2. À cet égard, tout particulièrement dans l'optique du développement futur, le Comité constate qu'un concept global pour le réseau transeuropéen, est indispensable, ne fût-ce que pour fixer clairement et faire connaître les priorités futures en matière de transports, d'environnement et d'énergie, le degré d'intervention de l'État auquel les utilisateurs des transports doivent s'attendre, et les contraintes auxquelles l'économie de marché souhaitée devra inévitablement être soumise pour atteindre les objectifs fixés.

À cet égard, le Comité renvoie à son avis sur le « Livre blanc pour le développement futur de la politique commune des transports » [doc. COM(94) 494 final]. Il considère que le contrôle du trafic par le biais du pilotage et de la gestion des flux de trafic et du transfert intermodal — tout en évitant un trafic superflu — constitue un objectif déterminant de la politique commune des transports.

Force est de reconnaître que la définition de priorités revient à esquisser les grandes lignes du développement futur des transports et conditionne la mise en œuvre et la réalisation des objectifs. Sur le fond, il s'agit d'une première orientation du trafic, qui aura une influence sur la répartition modale entre les différents opérateurs.

2.3. Le Comité réitère cependant l'opinion qu'il a déjà exprimée à maintes reprises, selon laquelle le développement de l'économie des transports doit éviter, dans la mesure du possible, toute ingérence publique. Les buts à atteindre doivent être définis conformément aux objectifs politiques et intégrés dans le processus de développement, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici. C'est ce qu'indique également le rapport Christophersen, qui fait plus particulièrement apparaître la nécessité d'une analyse approfondie du cadre réglementaire.

Le Comité considère non seulement que les dispositions communautaires et les orientations générales de la politique des transports de l'UE pourraient faire l'objet d'une analyse systématique, mais aussi que le réseau transeuropéen de transport constitue un outil de politique des transports à haut pouvoir d'intégration.

2.4. L'occasion est ainsi donnée, grâce à un concept global spécifique intégré dans la politique communautaire des transports, de coordonner les actions projetées à l'échelle communautaire de manière ciblée et pertinente. Une telle coordination pourrait constituer un élément fondamental du processus de développement. À intervalles réguliers, des éléments nouveaux pourraient être intégrés dans le processus qui serait revu comme un plan.

2.5. Le Comité considère que, dans ce processus de développement, la viabilité économique des systèmes et des infrastructures de transport est prioritaire. Étant donné la durée de vie et les coûts induits des investissements dans le domaine des transports, il serait cependant illogique de ne pas créer les conditions d'une utilisation efficace et rentable des réseaux. Cela n'exclut pas de favoriser par des aides certains investissements dans le réseau transeuropéen présentant un intérêt public.

2.6. À cet égard, dans l'optique d'un concept intermodal et transeuropéen des transports, il serait toutefois insuffisant de se préoccuper exclusivement d'une extension des infrastructures en vue de répondre à l'augmentation des besoins de transport. La recherche devrait s'orienter beaucoup plus vers la façon dont les capacités de chaque système de transport peuvent être améliorées et mieux rentabilisées — avant toutes choses par la coopération entre les modes de transports —, tout en prenant en considération la protection de l'environnement ainsi que les exigences de politique sociale.

2.7. Le Comité tient plus particulièrement à faire remarquer que, jusqu'ici, ni les discussions ni les idées exposées par la Commission ne mettent clairement l'accent sur le caractère intermodal des réseaux transeuropéens. Ce point devrait faire l'objet d'une beaucoup plus grande attention que jusqu'à présent.

Les orientations de la Commission concernant l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens d'infrastructures se préoccupent trop des différents systèmes. Il ne suffit pas de procéder à une simple addition des différents réseaux pour obtenir un réseau global transeuropéen à caractère intermodal. Certains

États membres disposent, il est vrai, d'une expérience pratique de systèmes de transport intermodaux mettant en œuvre une coopération concrète des différents modes de transport. Cela ne suffit toutefois pas pour un concept global transeuropéen. C'est pourquoi le Comité pense qu'il est nécessaire de travailler à l'interconnexion des différents réseaux, afin d'arriver à une intégration à l'échelle européenne.

2.8. Le Comité souligne à cet égard l'absence de transparence concernant la capacité d'intégration et de coopération internationale des différents réseaux. Il considère de ce fait qu'il est impératif de définir dans le concept global les éléments d'intégration et les capacités de connexion indispensables à un réseau transeuropéen global.

2.9. Les « points d'interconnexion », où se rejoignent les différents réseaux et modes de transports, revêtent une importance toute particulière (ces « points d'interconnexion », qui se différencient des « nœuds d'intersection » de chaque réseau, sont définis ci-dessous).

2.9.1. Afin d'avoir une vue d'ensemble des « points d'interconnexion » possibles et nécessaires, le Comité estime qu'il est utile d'établir une carte d'Europe sur laquelle figurent tous les « points d'interconnexion ».

2.9.2. Pour obtenir les « points d'interconnexion », il suffit de superposer les réseaux de chaque mode de transport. On peut ainsi visualiser tous les endroits où une interconnexion des réseaux est pertinente, c'est-à-dire dans quels centres urbains des « points d'interconnexion » doivent être aménagés.

2.9.3. De cette superposition découlent également: le nombre et le type de modes de transport pour chaque « point d'interconnexion »; la structure et les exigences pour les interfaces entre les différents systèmes de transports; les possibilités de transfert intermodal qui existent ou doivent être créées; et l'importance de chaque « point d'interconnexion » dans l'ensemble du réseau transeuropéen de transport.

2.9.4. L'analyse d'une telle carte d'Europe permet de définir les caractéristiques et les propriétés des « points d'interconnexion », à savoir le nombre des modes de transport travaillant en coopération, leurs capacités et leur mode d'exploitation, leurs performances et les services offerts ainsi que leurs systèmes de gestion et d'information. Enfin, une telle carte permet de déterminer pour chaque « point d'interconnexion » transeuropéen les possibilités de transfert intermodal existantes, ainsi que l'utilité finale pour l'économie, les échanges et l'utilisateur du réseau. Un « point d'interconnexion » peut être considéré comme transeuropéen lorsqu'il possède une infrastructure permanente permettant le transfert d'un mode de transport à un autre au sens européen du terme et lorsqu'il est relié à d'autres « points d'interconnexion ».

2.9.5. Non seulement, un concept global accompagné d'une carte des « points d'interconnexion » transeuropéens représente une étape importante pour l'avenir, apportant la preuve sur le plan politique que la cohésion européenne progresse grâce aux infrastructures communautaires de transport. Il constitue aussi une nouvelle tâche fondamentale pour la planification et la définition des infrastructures.

Grâce à un tel concept, les réseaux individuels pourraient également être mieux intégrés dans une orientation européenne globale et préparés à une coopération intermodale. Les procédures de planification, d'autorisation et d'évaluation ainsi que le cadre réglementaire pourront par la suite être conçues de manière plus explicite qu'aujourd'hui en fonction des priorités, afin de permettre au réseau global de renforcer sa cohérence et son identité au niveau mondial également.

2.10. En résumé, le Comité constate que seule une interconnexion ciblée, systématique et structurée des différents réseaux permettra de créer un réseau transeuropéen doté de « points d'interconnexion » différents, plus globaux et plus intégratifs que les nœuds d'intersection de chaque réseau.

3. Processus de développement

3.1. Comme la Commission, le Comité pense que la mise en place de réseaux transeuropéens de transport requiert des formes de partenariat et des méthodes de travail nouvelles, qui doivent être développées à tous les niveaux entre les États membres et les organes de l'Union, tout particulièrement au niveau de l'administration, des investisseurs, des banques et, ce qui est capital, des utilisateurs des transports.

C'est pourquoi il est nécessaire d'informer le plus grand nombre possible d'autorités compétentes sur le projet global et de les associer au processus de développement. Plus la définition de ce projet global sera claire, plus propice sera le climat dans les nouvelles formes de partenariat.

3.2. L'expérience montre que les projets transnationaux sont confrontés à des difficultés du fait des différences de priorités des États concernés, de la lourdeur des procédures de préparation, de planification et d'autorisation ainsi que des dispositions réglementaires. Ces difficultés ne pouvant toutes être surmontées en même temps, il est nécessaire de se limiter à la définition des objectifs fondamentaux à court et à long terme du projet global, afin de garantir la mise en œuvre et le succès des réseaux transeuropéens. Ces objectifs, comme le Comité l'a déjà souligné, devraient être définis dans le cadre d'un concept global prenant en considération la dimension transeuropéenne de la mise en réseau sans pour autant négliger les différents aspects liés à l'amélioration des structures, à l'uniformisation des systèmes de gestion et à l'efficacité.

3.3. Bien qu'il faille de toute évidence éviter autant que possible d'interrompre la progression d'un processus

de développement, le Comité est d'avis qu'il serait certainement utile de le soumettre à une révision motivée à intervalles réguliers, d'examiner les différentes alternatives de développement à la lumière de cette révision et, le cas échéant, de les reformuler et de les compléter ainsi que d'adapter les objectifs et notamment le cadre réglementaire en fonction de l'état d'avancement du développement.

3.4. De l'avis du Comité, le processus de développement doit s'attacher à intégrer d'abord les différents éléments de réseaux existants, qui serviront de base au développement du réseau global. De manière générale, le Comité apporte un soutien aux orientations proposées à cet effet, qui répondent dans l'ensemble aux objectifs. Il faut toutefois que les États membres mènent à bien très rapidement leurs travaux préparatoires et de planification et introduisent les projets d'investissements nécessités par le réseau transeuropéen.

3.5. Sur ce point, le Comité estime important que la Commission définisse le plus précisément possible les services et les technologies des systèmes de gestion et d'information, afin de pouvoir les associer dès à présent à la mise en œuvre du réseau global. Ils constituent des éléments importants des conditions-cadres nécessitées sur le marché des transports ainsi que pour la réalisation des objectifs de politique des transports. C'est seulement lorsque le processus d'investissement pour la construction du réseau transeuropéen sera enclenché que ces investissements pourront à leur tour avoir un impact sur l'industrialisation, les échanges et la consommation. C'est pourquoi il est tout particulièrement complexe et difficile de fixer des priorités en matière d'investissements et de gérer l'utilisation des infrastructures de transport.

En conséquence, le Comité recommande de définir plus précisément et plus concrètement les objectifs des actions envisagées avant de fixer définitivement les priorités, dans l'optique d'un concept intermodal global.

3.6. En outre, le Comité estime qu'il est nécessaire de développer un processus prenant en compte plusieurs critères, afin de renforcer l'intermodalité et la complémentarité des différents modes. Ce processus permettra de définir les conditions préalables d'une meilleure utilisation de chaque mode de transport.

Un tel processus prenant en compte plusieurs critères est demandé depuis de nombreuses années, et le Comité en a recommandé l'utilisation dans différents contextes afin de mieux planifier le futur développement des transports. Aujourd'hui, alors que doit être mis en place un réseau transeuropéen global, il n'est plus possible de se passer d'un tel processus si l'on veut harmoniser le développement futur du trafic avec la politique commune des transports.

3.7. *Processus décisionnel*

3.7.1. La proposition de la Commission concernant les orientations des réseaux transeuropéens se concentre sur les objectifs, les priorités et les caractéristiques

fondamentales des actions envisagées dans le cadre du développement de ces réseaux. Conformément à l'article 25 de la décision à l'examen, la Commission doit avoir la compétence de préciser les projets d'intérêt commun, selon la procédure prévue à l'article 26. La question se pose de savoir si l'obligation que la Commission propose de consulter le comité des infrastructures avant toute prise de décision, ne doit pas être modifiée.

3.7.2. Le Comité se demande si, en raison de l'importance considérable des décisions prises en matière d'infrastructures et dans l'intérêt d'une mise en œuvre sans heurt des projets nécessaires, il ne faudrait pas renforcer les possibilités offertes aux États membres, aux régions, aux utilisateurs et aux citoyens concernés d'être associés au processus décisionnel.

3.7.3. En outre, le Comité se demande s'il ne conviendrait pas de confier en premier lieu au Conseil et au Parlement les décisions portant sur les projets globaux qui doivent être déclarés d'intérêt commun, dans le cadre du processus de codécision.

3.7.4. Lors de la fixation d'un délai pour l'examen des propositions de la Commission sur les projets d'infrastructures, les différentes consultations obligatoires doivent être respectées. En outre, selon l'envergure du projet, ces délais doivent être fixés de manière à permettre des études d'impact environnemental adéquates. Le Comité suggère de formuler d'une manière plus précise et plus détaillée les délais de procédure contenus dans l'article 26 (décision commune sur la fixation de délais échelonnés en fonction de la portée du projet à élaborer et des consultations requises).

3.7.5. L'article 27 de la proposition à l'examen stipule que la Commission doit faire rapport annuellement au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la progression de la mise en œuvre des orientations. Le Comité propose de compléter ces rapports par un calendrier reprenant les projets d'intérêt commun.

3.8. *Financement des projets d'infrastructure d'intérêt commun*

3.8.1. Le Conseil européen a déjà abordé la question du règlement financier des actions dans le cadre des réseaux transeuropéens, conformément à l'article 129 C du traité CE, et a pris les premières décisions concernant la liste des projets. Les interventions financières seront soumises à un régime séparé.

3.8.2. Dans son « Livre blanc sur le développement futur de la politique commune des transports » [doc. COM(92) 494], la Commission estime que le coût financier des réseaux transeuropéens de transports s'élèvera à 220 milliards d'ECU d'ici 1999. Entre-temps, le groupe Christophersen a évalué le coût des seuls dix premiers projets (sans la liaison Øresund) à au moins 68 milliards d'ECU. La proposition de la Commission concernant les orientations du réseau transeuropéen de transport avance un coût d'au moins 400 milliards d'ECU pour les 15 années à venir.

3.8.3. Il est clair que le volume des investissements nécessaires durant cette période ne pourra pas être entièrement couvert par les budgets publics des États membres et par les fonds de l'Union. À ce sujet, le Comité souligne la nécessité de mobiliser les capitaux privés pour les investissements d'infrastructures.

3.8.4. Le Comité est en outre d'avis que la participation des investisseurs privés au financement des infrastructures ne doit pas conduire à ce que la planification des projets et le contrôle des éléments du réseau à mettre en œuvre — et par là même du réseau — échappent aux autorités publiques. La compétence fondamentale de l'État en matière de planification des infrastructures dans le domaine des voies de communication doit être garantie.

3.8.5. Par ailleurs, le Comité pense que la participation des investisseurs privés au financement des projets d'infrastructure ne doit pas porter atteinte à l'homogénéité et à la continuité du réseau concerné. Cette remarque s'applique plus particulièrement aux réseaux ferroviaires, pour lesquels exploitation et infrastructure sont étroitement liés pour des raisons historiques parfaitement justifiées. À l'avenir, l'accès au réseau doit également rester gérable en termes socio-économiques et ne doit pas être exclusivement soumis aux calculs économiques des exploitants privés des éléments de réseau.

3.8.6. Le Comité souligne la nécessité d'instruments communautaires de financement. Les instruments existants ou à développer doivent être regroupés dans le cadre d'un concept global innovateur et consensuel. La possibilité pour l'Union européenne de souscrire des emprunts sur les marchés des capitaux privés devrait être examinée. Cette possibilité permettrait de créer des incitants pour les États membres concernés à fournir eux-mêmes un effort de financement. Ce serait le seul moyen de garantir la réalisation de projets d'intérêt commun, pour lesquels le ou les États membre(s) concerné(s) ne peu(ven)t mobiliser des fonds suffisants, et qui n'intéressent pas les investisseurs privés.

4. Lignes directrices

4.1. La mise en route du processus de développement, et donc du concept global, nécessite la définition d'orientations adressées formellement aux États membres, et qui lient les organes de la Communauté, les établissements financiers ainsi que les investisseurs privés en ce qui concerne les projets d'investissement.

À cet égard, les schémas de réseaux existants, les critères et les procédures destinées à définir les projets d'intérêt communautaire ainsi que les objectifs de politique des transports doivent être pris en considération.

Le Comité considère que les orientations actuellement proposées devraient faire l'objet d'un réexamen critique, afin de vérifier avant tout qu'elles prennent suffisamment en considération le caractère intermodal futur du réseau

global. À cet égard, le Comité souhaiterait apporter les indications suivantes :

Lors de la définition des orientations, qui relève de la compétence de la Communauté, les objectifs, les grandes lignes ainsi que les mesures spécifiques devraient faire l'objet d'une coordination.

Étant donné que seule une réglementation uniforme est prévue sans lignes directrices pour la réalisation des différents projets, le Comité estime nécessaire de prévoir au niveau communautaire une planification coordonnée des investissements avec des orientations claires, en fonction des cas et de l'avancement des projets, de manière à permettre une bonne planification.

4.1.1. Un modèle global de réseau transeuropéen devrait également définir des lignes directrices qui prennent en considération tant les objectifs de politique énergétique que ceux du développement des grands nœuds d'intersection transeuropéens.

4.1.2. Il serait également judicieux, dans l'optique du développement du trafic, d'intégrer dans les orientations les centres urbains susceptibles de devenir des « points d'interconnexion » du réseau de transport intermodal transeuropéen.

4.2. Le Comité apporte son soutien de principe à la Commission, qui estime qu'un consensus est nécessaire sur la définition des orientations, aussi bien pour la planification des réseaux que pour les grandes lignes des mesures, les critères et les processus de définition des projets.

Le Comité souhaiterait toutefois rappeler que, pour régler les problèmes de détail, il importe de développer le caractère intermodal et international du concept global, qui devraient devenir la pierre de touche de la conformité aux objectifs.

5. Mesures communautaires et subsidiarité

5.1. Le Comité note que, pour la Commission, les mesures communautaires devraient garantir le respect du principe de subsidiarité, qui ne doit cependant pas constituer un obstacle à l'établissement du réseau transeuropéen de transport. Il exprime son accord sur le fait que les États membres doivent définir eux-mêmes les modalités et le calendrier de la mise en place des infrastructures indispensables au réseau.

5.2. Il convient cependant de veiller, au niveau communautaire, à ce que les obstacles qui peuvent surgir au niveau des États membres et doivent absolument être supprimés, soient levés en temps voulu. Ceci ne s'applique pas seulement à la mise en œuvre de mesures concernant la construction ou au financement, mais aussi aux dispositions réglementaires pouvant concerner les utilisateurs.

5.3. Le Comité apporte son soutien global aux principes généraux de la réalisation de projets de réseaux ainsi qu'aux différentes formes de mesures concernant les projets d'intérêt général. Il aimerait souligner que, particulièrement dans ce domaine, le principe de subsidiarité s'impose, et qu'il doit être possible d'associer des investissements privés.

6. Mesures concernant la recherche et le développement

6.1. Le Comité considère que les mesures de recherche et de développement sont d'une importance capitale, tout particulièrement pour l'élaboration du concept global d'un réseau transeuropéen intermodal de transport tout comme pour de nombreuses mesures spécifiques.

6.2. Ces mesures doivent aider à la prise de décisions politiques objectives et prendre en compte l'impact des différentes options envisagées. Ces aides à la décision sont plus particulièrement incontournables lorsque les autorités politiques choisissent d'associer à long terme les capitaux publics et privés aux investissements d'infrastructures et aux technologies de gestion et de communication dans le domaine des transports. Elles doivent en outre donner une représentation claire de ces technologies, qui constituent l'élément fondamental de l'utilisation du réseau global transeuropéen.

De cette manière, l'industrie et les autorités compétentes notamment, disposeront d'une meilleure information sur la situation des flux de trafic ainsi que de meilleures aides à la décision afin de leur permettre d'opérer un choix des liaisons et des modes de transport qui satisfasse à long terme la demande de transport. À ce propos, le Comité a déjà proposé de mettre en place une banque de données sur les transports, afin de pouvoir recenser et étudier les différents développements que pourra connaître la demande de transport.

6.3. Les mesures de recherche doivent être de ce fait concentrées sur les exigences en matière d'interopérabilité et d'interconnexion des réseaux de transport, en prenant plus particulièrement en considération leur intermodalité ainsi que leur accessibilité.

6.4. Les mesures de recherche et de développement de l'Union européenne doivent être axées sur ce domaine précis en prenant en considération le principe de subsidiarité, afin de pouvoir utiliser la synergie entre les travaux entrepris par les États membres et l'Union européenne. Ce point s'applique également aux travaux mis en œuvre par les autres organisations internationales. Cette méthode constitue le seul moyen d'utiliser d'une manière optimale les fonds très limités octroyés au titre du quatrième programme-cadre.

6.5. Le Comité note avec satisfaction que le quatrième programme-cadre consacre un programme spécifique au secteur des transports⁽¹⁾. Le chapitre intitulé « recherche stratégique pour un réseau transeuropéen intermodal » est tout particulièrement important à ce sujet. De la même manière, le Comité accueille favorablement la définition des cinq domaines d'activité, à savoir :

- connaissance de la mobilité: recueil de données constituant le point de départ de la constitution d'une base de données;
- développement de l'intermodalité: examen des conditions techniques et organisationnelles de l'interconnexion des différents réseaux de chaque mode de transport en fonction de leur complémentarité;
- économie du système de transport;
- organisation du système et interopérabilité: la normalisation est une condition indispensable à cette interopérabilité;
- prospective: il convient d'étudier les changements institutionnels, organisationnels, économiques et sociaux qui découlent des nouvelles technologies génériques.

6.6. La recherche stratégique inclut également une analyse des conditions réglementaires cadres ainsi que la préparation de mesures réglementaires en vue d'atteindre les objectifs de politique des transports.

Ces analyses du cadre réglementaire doivent regrouper l'ensemble des aspects socio-économiques concernant les utilisateurs de transports.

6.7. Le Comité est d'avis que l'idée développée au chapitre 2 du présent document d'une carte localisant les points d'interconnexion intermodaux pourrait constituer à la fois l'instrument et l'objet de la recherche stratégique.

7. Particularités des éléments du réseau

Le Comité a élaboré des avis sur la quasi-totalité des propositions de la Commission concernant les différents modes de transport et éléments de réseau⁽²⁾. Les trois éléments qui restent, à savoir les ports, les aéroports et les lignes conventionnelles du réseau ferroviaire font l'objet des remarques suivantes :

(1) Avis sur les programmes spécifiques de RDT (doc. CES 1019/94 adopté les 14/15. 9. 1994).

(2) Trains à grande vitesse (rapporteur: M. Bleser — JO n° C 191 du 22. 7. 1991, p. 22; Transport Combiné (rapporteur: M. Tukker — JO n° C 19 du 25. 1. 1993, p. 29; Infrastructure transport: route et voie navigable (rapporteur: M. Bonvicini — JO n° C 19 du 25. 1. 1993, p. 32.

7.1. Ports

7.1.1. Selon la Commission, il est important et souhaitable de promouvoir les ports et le trafic maritime dans le cadre de la politique commune des transports et de l'extension du réseau transeuropéen. Les ports et le trafic maritime doivent être envisagés comme des éléments importants des principes et des concepts de base du réseau transeuropéen de transport car :

- ils contribuent à la croissance des échanges à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté;
- ils élargissent l'éventail des liaisons maritimes à l'intérieur de la Communauté;
- ils ouvrent la possibilité de transférer une partie du volume du trafic d'autres modes de transport, et apportent de ce fait une contribution déterminante au principe d'une mobilité durable.

7.1.2. Le Comité considère que ces orientations constituent une étape positive de la politique maritime. À ce sujet, il se félicite en outre de ce que la politique des transports de l'UE ainsi que les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen contiennent un concept global pour l'extension des ports maritimes. Il approuve en outre les critères proposés par la Commission concernant les ports et les projets d'intérêt commun qui s'y rapportent.

7.1.3. Le Comité considère que les projets d'extension des ports devraient être développés en étroite collaboration avec ceux concernant les liaisons avec les autres modes de transport dans le cadre de la mise en œuvre d'un réseau transeuropéen. À cet égard, le Comité attend avec impatience la communication annoncée au point 75 de l'exposé des motifs de la proposition à l'examen au sujet de la promotion de la navigation côtière et à courte distance et demande expressément au groupe de travail des États membres pour les ports et les transports maritimes de rendre le plus tôt possible ses travaux sur les possibilités de revaloriser tous les ports et d'améliorer leur position au sein de la chaîne du transport. Le Comité constate que le rapport du groupe de travail de la Commission pour les ports [SEC(93) 2129 final] esquisse déjà toute une série de projets envisageables à ce sujet, et rien ne s'oppose, selon ce groupe de travail, à ce que la mise en œuvre de certains de ces projets soit entreprise.

À ce sujet, le Comité est d'avis que les projets proposés ne doivent entraîner aucune distorsion de concurrence entre les ports. Les projets d'extension des ports doivent être élaborés selon un concept flexible et pour chaque port en particulier, et non d'après un schéma directeur rigide.

7.1.4. Dans un concept global qui souligne le caractère intermodal d'un réseau transeuropéen de transport, les ports fluviaux sont également appelés à jouer un rôle important dans l'intégration. Ils devraient faire l'objet d'un chapitre particulier⁽¹⁾.

(1) Le Comité renvoie à son avis d'initiative sur la Navigation intérieure (rapporteur : M. von Haus) et en particulier au chapitre 7 « Réseau transeuropéen des voies navigables intérieures ».

7.2. Aéroports

7.2.1. Les aéroports jouent également un rôle déterminant dans l'intégration au sein du système global de transport des personnes et des biens. C'est pourquoi le Comité souscrit aux orientations de la Commission, qui affirment qu'il est nécessaire d'améliorer les capacités aéroportuaires. Ceci concerne en premier lieu l'amélioration des connexions avec les autres modes de transport ainsi que l'accès aux aéroports en général.

7.2.2. Toutefois, le Comité est d'avis que la première des priorités doit être l'amélioration des systèmes de gestion du trafic aérien, qui est essentielle pour l'efficacité du réseau.

7.2.3. Toutefois, il suggère que les décisions concernant la capacité des aéroports doivent prendre en considération la demande du marché ainsi que la concurrence entre les aéroports. En outre, certaines décisions susceptibles d'améliorer la capacité des aéroports relèvent de la compétence des États membres et des responsables des aéroports, tout particulièrement en ce qui concerne l'amélioration de l'utilisation et de l'efficacité des aéroports. L'attribution des créneaux horaires par exemple est cruciale si l'on veut garantir une amélioration de l'utilisation de l'espace aéroportuaire ainsi que de l'environnement concurrentiel des compagnies aériennes.

7.3. Lignes ferroviaires conventionnelles

7.3.1. Le Comité constate que le réseau ferroviaire subit plus particulièrement les conséquences néfastes du déséquilibre de la politique des investissements d'infrastructures des dernières décennies. L'extension du réseau a été minime, les investissements ont été essentiellement limités à l'électrification de voies. À cet égard, il apparaît, encore plus clairement pour le réseau ferroviaire que pour le réseau routier, que le réseau existant reflète avant tout les exigences des liaisons de trafic à l'intérieur de chaque État membre sans prendre en considération les changements nécessités par la construction de l'Europe. En conséquence, il est nécessaire que l'Union fasse dès maintenant des efforts importants pour le réseau ferroviaire.

7.3.2. À cet égard, le Comité se félicite de ce que la stratégie adoptée jusqu'ici par l'Union concernant la réalisation d'un réseau à grande vitesse va enfin être étendue aux projets concernant le réseau ferroviaire conventionnel et les réseaux de transport combiné. Ces trois éléments de réseau forment le réseau de base du trafic ferroviaire européen. Lors de la planification et de la transposition des projets ferroviaires, il convient de veiller à ce que les efforts de financement consentis pour les projets ferroviaires conventionnels ne soient pas eux aussi en retrait par rapport aux projets du réseau à très grande vitesse.

7.3.3. La réalisation de ce réseau de base est nécessaire si l'on veut que la politique des transports apporte une contribution à l'objectif fondamental de la Communauté de répartir d'une manière équilibrée les flux de trafic entre les différents modes de transport. Toute perte — en valeur relative ou absolue — de la part du chemin de fer par rapport à l'ensemble du trafic, avant tout au niveau du transport de marchandises, doit être contrée. C'est également dans l'intérêt des autres modes, plus

particulièrement du transport routier, qui évoluera progressivement vers la congestion, si une partie suffisante de l'augmentation prévisible du trafic n'est pas transférée vers le rail.

8. Aperçu du développement ultérieur de la politique commune des transports

8.1. Les développements les plus récents de la réalisation des réseaux transeuropéens ont montré que jusqu'ici, tous les États membres ont, sur le fond, accepté ce progrès logique dans la politique commune des transports et souhaitent participer à l'établissement des réseaux.

8.2. Les propositions de financement des réseaux transeuropéens soumises jusqu'ici ont montré qu'il existe un consensus à propos des mesures décidées jusqu'ici et que l'Union est à même de mener une action dans ce domaine. Ceci permet d'affirmer qu'il existe une grande confiance dans la possibilité de connecter les différentes infrastructures des États membres au sein d'un réseau transeuropéen.

8.3. Le Comité pense cependant que, pour assurer la réussite complète des objectifs ambitieux qui ont été fixés, il est déterminant d'accélérer les procédures administratives et de supprimer les obstacles subsistant au niveau des États membres. Le rapport Christophersen a montré que toutes les analyses nécessaires n'ont pas été effectuées.

8.4. À ce propos, le Comité aimerait plus particulièrement souligner que les travaux suivants devraient à son avis être exécutés en priorité :

- fixation des priorités de la mise en œuvre de l'infrastructure du réseau transeuropéen dans le cadre du concept global envisagé et évaluation unitaire des projets sous l'aspect de leur impact environnemental, de leur faisabilité économique et de leur importance pour l'intégration européenne;

- création immédiate de cercles institutionnels associant des acteurs publics et privés, afin de dégager les solutions les mieux adaptées et les moyens les plus prometteurs, pour réaliser les projets le plus économiquement possible et d'écarter les obstacles allant à l'encontre des intérêts de l'Union européenne;

- examen prioritaire des avantages et des faiblesses du cadre réglementaire actuel qui sera mis en place par chaque État membre ainsi que par la Communauté afin de créer un cadre conforme aux orientations du projet global;

- développement de formes de financement pour la mise en œuvre et l'extension du réseau transeuropéen de transport, qui incluent et encouragent l'association d'acteurs privés.

8.5. Le Comité pense que la première tâche particulière à envisager dans le cadre du développement d'un concept global pour le réseau transeuropéen multimodal est de définir les critères et des mesures spécifiques visant à l'interopérabilité des différents modes de transport au niveau communautaire.

8.6. Les nouvelles technologies, employées par exemple pour les systèmes de gestion du trafic routier, aérien, maritime ou pour les systèmes de navigation multimodaux par satellite doivent être autant que possible uniformisées, afin de permettre leur utilisation par tous les États membres.

8.7. Le Comité considère en outre qu'il convient d'accorder dès maintenant une importance toute particulière à ce que l'infrastructure du réseau transeuropéen se prête le mieux possible à une interconnexion avec les liaisons de transport mondiales. Le réseau doit être ouvert au trafic mondial dès sa mise en œuvre. À cet effet, il convient cependant de définir dès maintenant les objectifs, les priorités et les conditions de cette perspective.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de décision du Conseil concernant la poursuite du développement du système *Handynet* dans le cadre de la décision 93/136/CEE portant établissement d'un troisième programme d'action communautaire en faveur des personnes handicapées (*Helios II* 1993-1996)

(94/C 397/13)

Le 4 août 1994, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a désigné Dame Jocelyn Barrow rapporteur général pour l'élaboration de l'avis.

Le Comité économique et social, lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 23 novembre 1994), a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations générales sur *Helios II*

1.1. Le programme *Helios II* (prévu du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1996) entre à présent dans sa phase active. Sur la base de trois principes qui doivent être respectés (égalité des chances, intégration et vie autonome), il couvre cinq domaines prioritaires. Ce sont la réadaptation fonctionnelle, l'intégration dans le domaine de l'éducation, l'intégration dans le secteur de la formation, l'intégration économique et l'intégration sociale. *Helios* est le seul programme communautaire exclusivement destiné aux personnes handicapées mais il opère en synergie avec d'autres initiatives communautaires (*Horizon* et *TIDE*). Le Comité, tout en souhaitant la cohérence de la synergie des différents programmes, rappelle que la situation préoccupante des personnes handicapées doit être réglée au niveau politique par une déclaration des chefs d'États et de gouvernement, ou mieux encore, par l'inclusion des droits des handicapés dans une charte des droits des citoyens tant au niveau national qu'au niveau européen.

1.2. Le système d'information informatisé *Handynet*, qui est une partie essentielle de *Helios II*, est mis au service des personnes handicapées. Il dispose de près de 50 000 données sur les aides techniques, les adresses d'organismes et de firmes spécialisées, les législations concernant les personnes handicapées dans les États membres. Ce système de diffusion de l'information a été mis à jour et publié sur le CD-ROM n°6 (modules aides techniques). Aujourd'hui, il peut être consulté dans près de 363 centres d'information et de conseil, 47 centres de collecte spécialisés et 12 centres nationaux de coordination, répartis dans toute l'Union. Comme l'a demandé le Comité dans son précédent avis⁽¹⁾, il est très important d'avoir une évaluation statistique fiable pour pouvoir en juger la fréquence d'utilisation.

2. Observations générales sur *Handynet*

2.1. Le Comité réserve de nouveau⁽²⁾ un accueil favorable à la proposition pour la poursuite du développement du système d'information et de documentation informatisé *Handynet* dans le cadre des activités *Helios II*. Toutefois, il suggère de modifier la proposition de manière à inclure le développement ainsi que la continuation.

2.2. Le Comité souhaiterait attirer l'attention sur le fait que les personnes souffrant d'un handicap (physique, mental ou psychologique) dans l'Union européenne dépassent les 30 millions; chiffre dont l'importance doit être tenue en considération pour le développement des futures politiques sociales.

2.3. Le Comité est en faveur de l'instauration d'un cadre légal protégeant les droits des personnes handicapées. Toutes les mesures possibles doivent être prises afin d'éliminer toutes formes de discrimination et de donner une forme juridique au droit à l'égalité des chances en termes d'emploi et de vie sociale. Il reste encore beaucoup à faire pour garantir les droits fondamentaux des personnes handicapées et pour adopter une politique plus cohérente dans ce domaine particulier. Il convient de faire pression sur les États membres afin de compléter, là où cela s'avère nécessaire, ce cadre légal national. L'attention est attirée sur des mesures concrètes qui doivent être développées dans le domaine de l'emploi, de la culture et de l'éducation.

2.4. La prise de conscience publique est un élément essentiel dans l'établissement de la volonté politique, sans laquelle aucun progrès n'est possible.

3. Observations particulières

Article unique

3.1. Cet article devrait être renforcé comme suit: *Handynet* est poursuivi et développé, compte tenu plus particulièrement des nouveaux modules sur la formation et l'accessibilité qui doivent maintenant être inclus.

(1) JO n° C 79 du 30. 3. 1992 — Paragraphe 3.7.

(2) JO n° C 56 du 7. 3. 1990.

3.2. Le Comité met en doute le raisonnement visant à prolonger *Handynet* d'un an seulement, alors qu'*Helios II*, dont il fait partie, est prolongé de deux ans.

3.3. Le Comité souligne également la nécessité de garantir par un engagement à long terme le maintien des deux programmes à l'avenir. Il suggère également la nécessité d'envisager *Handynet* séparément, détaché de *Helios II*.

4. Rapport de la Commission

4.1. Il constitue une évaluation honnête et responsable des résultats les plus récents, incluant tant les lacunes que les réussites (par exemple pages 36 et 37). Mais la présentation en petits caractères, reléguant une grande partie des informations les plus intéressantes dans des notes en bas de page en caractère italique encore plus petit, est regrettable. Le Comité souhaite une meilleure présentation et une plus large distribution. Une plus large diffusion de ce rapport pourrait contribuer à une plus grande prise de conscience publique des besoins sociaux, économiques et financiers des personnes handicapées dans leur recherche de possibilités d'intégration et d'acceptation dans la société.

4.2. Le Comité invite les États membres à encourager une diffusion du CD-ROM aussi large que possible au niveau national à intensifier la coopération et l'échange d'informations avec les pays tiers concernant les aides techniques fabriquées. En outre, l'exposé des motifs précise que *Handynet* répond au principe de subsidiarité. Dans ce contexte, le Comité souligne la nécessité d'une diffusion « à la base au niveau local », dans le cadre des conclusions du rapport selon lesquelles (page 47) « un système d'information n'a de valeur réelle que s'il est largement diffusé ».

4.3. Le Comité rappelle que le système *Handynet* devrait présenter un bon rapport coût/efficacité dans la mesure où le développement des réseaux existants, d'une part, et la diminution des coûts des communications

par l'utilisation généralisée de disquettes, de sorties imprimées et de réseaux, d'autre part, entraîneraient des économies d'échelle. Le Comité souligne la nécessité de l'extension des échanges transfrontaliers, la coopération et la mobilisation des différents secteurs concernés⁽¹⁾.

4.4. Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission d'étudier deux nouveaux modules (emploi-formation et accessibilité) en tenant compte des besoins exprimés par les personnes handicapées elles-mêmes et de prendre en considération les informations sur l'emploi.

4.4.1. Dans ce contexte, le Comité invite les partenaires sociaux à s'engager plus avant et à soutenir différentes actions, parmi lesquelles l'encouragement des employeurs à recruter des personnes handicapées.

4.5. Le Comité recommande une collaboration plus étroite avec les fabricants et les distributeurs. Le rapport fait référence au fait (page 36) que davantage d'efforts devraient être accomplis.

4.6. Le Comité attire l'attention sur le fait que la sécurité dans la conception et la construction sont d'une importance particulière pour les personnes handicapées, et parfois pour les personnes qui les encadrent. Cet aspect n'a pas été suffisamment abordé jusqu'à présent.

4.7. Les produits de seconde main devraient être supprimés de la base de données mais maintenus dans le fichier d'archives. Le Comité souligne que de tels produits peuvent encore faire usage longtemps et le font, et que l'information doit être immédiatement accessible, plus spécialement sur l'entretien et les pièces détachées. Il conviendrait de noter l'introduction de la fiabilité des articles de seconde main dans la directive sécurité des produits 1994.

4.8. Une fois de plus, le Comité souligne la nécessité d'une réévaluation urgente de la TVA et du taux nul pour les aides aux personnes handicapées.

(1) JO n° C 79 du 30. 3. 1992.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social

Carlos FERRER

Avis sur le Livre blanc «Politique sociale européenne — une voie à suivre pour l'Union»

(94/C 397/14)

Le 3 août 1994, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la «Politique sociale européenne — une voie à suivre pour l'Union — Livre blanc».

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 10 novembre 1994 (rapporteur: M. Vasco Cal).

Lors de sa 320^e session plénière (séance du 23 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à la majorité, 6 voix contre et 6 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans le Livre blanc sur la politique sociale européenne, la Commission «fixe un cadre pour l'action de l'Union ... consolider et développer les réalisations du passé, notamment en ce qui concerne le droit du travail, la santé et la sécurité, la libre circulation et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes... créer une nouvelle dynamique en présentant de nouvelles propositions dans ces domaines et dans d'autres domaines, tels que la protection sociale, l'égalité des chances pour tous et la santé publique»⁽¹⁾.

1.1.1. Le Livre blanc «est basé sur le principe que l'Europe a besoin d'une politique sociale aux vastes fondements, innovante et tournée vers l'avenir, si l'on veut qu'elle réussisse à relever les défis futurs». Dans cette optique, la Commission entend «stimuler un nouveau partenariat entre les États membres, les partenaires sociaux, les organismes bénévoles et publics, les citoyens européens et les organismes internationaux»⁽¹⁾. Le rôle des partenaires sociaux est néanmoins souligné: «Désormais, il est possible que la réglementation sociale européenne repose sur l'initiative des institutions de l'Union ou sur la négociation collective entre partenaires sociaux.»

1.1.2. La Commission souligne que les emplois doivent continuer à être placés au premier plan et que l'objectif doit être «de préserver et de développer le modèle social européen, alors que nous sommes sur le point d'entrer dans le XXI^e siècle, pour donner aux peuples d'Europe ce mélange unique d'aisance économique, de cohésion sociale et de bonne qualité globale de la vie»⁽¹⁾. Le progrès économique et le progrès social doivent aller de pair. «La compétitivité et la solidarité doivent être prises en compte pour construire la réussite future de l'Europe»⁽²⁾.

1.2. Le Livre blanc sur la politique sociale européenne à l'examen fait suite à la présentation du Livre vert sur le même thème, publié en novembre 1993, et aux débats qu'il a suscités.

1.2.1. Les contributions recueillies, tant auprès des institutions communautaires et des États membres que des organisations patronales, des syndicats et autres institutions de la société civile, confirment l'existence d'une série de valeurs communes qui constituent le fondement du modèle social européen (cf. la synthèse des contributions — partie B du Livre blanc).

1.2.2. La large consultation à laquelle il a été procédé et le nombre élevé de contributions envoyées ont permis de réaffirmer l'engagement pour le respect de la dimension sociale en tant qu'élément indispensable de la construction européenne.

1.3. Le Comité économique et social a quant à lui, émis un avis étoffé, répondant à toutes les questions soulevées par le Livre vert et un grand nombre de ses membres ont participé aux débats qui ont eu lieu au niveau communautaire et dans les États membres.

1.3.1. En février 1989, le Comité a adopté un avis sur les droits sociaux fondamentaux communautaires (rapporteur: M. F. Staedelin). En décembre de la même année, une déclaration solennelle sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs a été adoptée par 11 chefs d'État ou de gouvernement, charte dans laquelle il était fait référence à un programme d'action de la Commission destiné à la mise en œuvre effective de celle-ci. En novembre 1993, le Livre vert sur la politique sociale européenne — options pour l'Union, sur lequel le Comité a émis un avis étoffé en mars 1994⁽³⁾, a été publié.

1.4. Le présent avis se penche sur les fondements de la politique sociale européenne, compte tenu de son évolution pour les prochaines années (1995-1996). Aussi, en ce qui concerne la teneur de chacune des propositions présentées dans les différents chapitres du Livre blanc, il renvoie à des avis antérieurs du Comité.

⁽¹⁾ Cf. préface du Livre blanc.

⁽²⁾ Cf. introduction du Livre blanc.

⁽³⁾ JO n° C 148 du 30. 5. 1994, p. 35.

2. Observations générales

2.1. Le Comité souscrit à l'élaboration d'un programme d'action en matière de politique sociale, au niveau de l'Union comme des États membres, qui permette d'assurer à cette politique la stabilité et la prévisibilité nécessaires.

Le programme d'action devra prendre en considération :

2.1.1. Le bilan des mesures déjà approuvées et qui étaient prévues dans le programme d'action de 1989, leur transposition par les États membres dans le droit national, les actions menées à bien pour les appliquer dans la pratique (ce qui doit conduire à la consultation des partenaires sociaux concernés et ne pas se limiter à l'élaboration de rapports formels par les États membres).

2.1.2. La réévaluation et, le cas échéant, l'ajustement de mesures déjà présentées mais non encore approuvées, en vue de leur rapide approbation au niveau communautaire, notamment en ce qui concerne le travail atypique, les congés parentaux pour raisons familiales, la modification de la charge de la preuve, la sous-traitance transfrontalière, les droits des travailleurs dans le cas de délocalisations d'entreprises, la révision du règlement 1612 sur la libre circulation des travailleurs, l'extension du règlement 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux indépendants et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le IV^e Programme de lutte contre la pauvreté.

2.1.3. L'élargissement du socle minimal de normes d'emploi contraignantes et applicables pour en faire l'instrument idéal de l'évolution progressive vers la convergence économique et sociale de l'Union, selon la puissance économique et les capacités de chaque État membre pourrait conduire à proposer par exemple l'inclusion de propositions législatives relevant du droit communautaire dans une série de domaines tels que la protection de la vie privée des travailleurs en ce qui concerne la collecte, le traitement et la divulgation de données personnelles, l'égalité de traitement en cas de travail à temps partiel et de contrat de travail à durée déterminée, l'interdiction de toute discrimination vis-à-vis des travailleurs qui font respecter leur droit ou se refusent à exécuter des tâches illicites, le droit à une rémunération pendant les jours fériés et en cas de maladie et le droit du travailleur à être entendu dans les questions internes à l'entreprise qui le concernent directement.

2.1.4. La poursuite des efforts d'adaptation et de mise à jour de la législation dans des domaines tels que la protection de la santé et la sécurité sur le lieu de travail, la libre circulation des travailleurs, la reconnaissance des qualifications, la convergence des régimes de sécurité sociale, y compris le transfert des retraites, ainsi que la promotion de l'égalité de traitement entre hommes et

femmes, car le rôle de celles-ci dans le processus décisionnel est fondamental pour faire progresser la société.

2.1.5. L'élargissement de la sphère traditionnelle de la politique sociale européenne, de manière à combattre efficacement les phénomènes en voie d'accentuation de marginalisation et d'exclusion sociale, processus qui passe notamment par la mise en œuvre des initiatives proposées (pauvreté, personnes handicapées, immigrés, groupes sociaux plus vulnérables, tels que les personnes âgées et les jeunes, ainsi qu'en matière de santé publique).

2.1.6. L'inscription des droits de citoyenneté dans le Traité devrait s'accompagner d'une disposition interdisant toute discrimination sur la base du sexe, de la race, des opinions et des croyances (avis sur l'Europe des citoyens (JO n° 313 du 30 novembre 1992; rapporteur: M^{me} Rangoni Machiavelli).

2.1.7. Le bilan de l'expérience acquise au cours de ces dernières années, y compris les résultats de la dernière conférence intergouvernementale, en vue de préparer soigneusement, en collaboration non seulement avec le Parlement européen, mais également avec le Comité économique et social, la prochaine révision des Traités dans le domaine social, dans l'objectif d'en permettre une application uniforme et non discriminatoire à tous les citoyens de l'Union.

2.2. Le Comité reconnaît que le Livre blanc sur la politique sociale européenne permet d'avoir une vision plus globale des propositions de la Commission pour les prochaines années et ce, dans un domaine aussi important, ainsi qu'une approche plus structurée et coordonnée de celles-ci.

2.2.1. Les propositions sur la politique sociale européenne devraient être cohérentes avec les initiatives en cours dans le cadre de la mise en œuvre du Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, et notamment avec le plan d'action qui sera présenté au sommet européen de Essen qui se tiendra en décembre de cette année.

2.2.2. L'efficacité économique et la capacité d'engagement en matière sociale sont interdépendantes. C'est pourquoi l'approfondissement de la dimension sociale devrait être une condition fondamentale pour pouvoir lier liberté de l'économie de marché et justice sociale. Cette justice sociale peut également stimuler la compétitivité de la Communauté. Le sommet européen de Bruxelles de décembre 1993 avait systématisé les actions à entreprendre au niveau national et il est déjà possible aujourd'hui de constater que bon nombre de mesures ont été prises en matière de politique de l'emploi, de l'éducation et de la formation, etc., et que celles-ci s'inspirent largement des suggestions formulées dans le Livre blanc de la Commission, mais qu'elles continuent néanmoins d'être arrêtées de manière ponctuelle et sans coordination, plutôt qu'à travers un programme global de changements structurels dans lequel elles seraient intégrées, programme auquel devraient être associés les partenaires sociaux.

2.2.3. D'où l'importance d'une amélioration du niveau de coordination entre les différents plans d'action,

et d'une cohérence entre les mesures et les objectifs, comme partie intégrante d'un processus de réformes structurelles.

2.3. Le Comité admet que la politique sociale européenne doit contribuer à la création d'emplois stables et de qualité élevée, comme première source de sécurité financière et facteur essentiel d'intégration sociale.

2.3.1. Cependant, les efforts déployés en matière de réformes structurelles du marché du travail pourront s'avérer infructueux si les grandes orientations de la politique économique (article 103 du Traité) ne visent pas clairement la croissance économique, la création d'emplois et le renforcement de la compétitivité comme des priorités de la politique macro-économique au niveau de l'Union.

2.3.2. Dans ce contexte, il serait nécessaire de rechercher une plus grande cohérence de l'objectif et des politiques annoncées au niveau de l'Union, dans la continuité d'ailleurs de l'approche développée dans le Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, dans lequel il est estimé que l'économique et le social doivent aller de pair, plutôt que de mettre en relation, comme il est suggéré dans le document à l'examen⁽¹⁾, le Conseil Affaires sociales et le Conseil ECOFIN, suggestion intéressante mais insuffisante.

2.3.3. La crédibilité du modèle européen considéré dans sa globalité est liée au succès de l'utilisation du potentiel d'emploi et aux perspectives concrètes offertes aux chômeurs. Il est essentiel de renforcer la confiance des agents économiques, de manière à ce que les premiers signaux de reprise économique se transforment en une revitalisation de la vie économique qui s'inscrive dans la durée et la stabilité.

⁽¹⁾ Paragraphe 23 du chapitre 1^{er} du Livre blanc sur la politique sociale européenne.

2.4. Le Comité souscrit au respect du principe de subsidiarité dans la réalisation des actions en matière de politique sociale. Ce principe devrait s'appliquer de manière verticale (UE, États membres, régions, etc.) mais également de manière horizontale (partenaires sociaux).

2.4.1. Ainsi, les instruments communautaires devraient se concentrer autant que faire se peut sur la définition des résultats à atteindre, laissant par conséquent aux instances nationales la compétence pour le choix des modalités et des moyens. Le principe de subsidiarité ne doit pas néanmoins servir de prétexte à l'inaction, voire à un recul en matière sociale.

2.4.2. Le Comité estime également que, en plus de la subsidiarité verticale précédemment évoquée, il conviendrait de créer les conditions pour pouvoir développer de manière efficace une subsidiarité horizontale, en tirant pleinement parti des possibilités offertes aux partenaires sociaux, notamment au travers d'accords conclus au niveau communautaire. Les partenaires sociaux ont un rôle spécifique à jouer, non seulement en contribuant à la formulation de la politique sociale et de celle de l'emploi, mais également en participant à sa mise en œuvre au niveau national et sectoriel.

2.5. Le Comité soutient les efforts de la Commission pour rapprocher la politique sociale des États membres au travers de la convergence et non pas par une harmonisation de chacun des systèmes nationaux. La définition de normes sociales minimales, en particulier, permettra de progresser prudemment et graduellement vers la convergence économique et sociale.

2.6. Compte tenu des conditions qui prévalent actuellement sur les marchés internationaux, la coopération avec les institutions internationales compétentes (notamment l'OIT et l'OMC) est essentielle pour assurer des conditions de vie et de travail dignes dans tous les pays. Le Comité s'est déjà prononcé sur la nécessité d'une « clause sociale » dans les accords conclus dans le domaine du commerce international, et il espère que les institutions communautaires œuvreront avec fermeté en ce sens.

Fait à Bruxelles, le 23 novembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement ci-dessous, qui a obtenu au moins un quart des voix, a été repoussé au cours des discussions:

«2.1. 1996 sera une année décisive pour le développement de l'Union européenne puisqu'il est vraisemblable que l'on prendra des mesures en vue de renforcer la coopération économique, d'améliorer et de développer le marché intérieur.

2.1.1. Il serait déterminant — s'agissant de la légitimité de l'Union européenne aux yeux des citoyens — que les modifications qui seront apportées au Traité à cette occasion garantissent un équilibre entre les domaines social et économique. C'est pourquoi il est important que les idées développées par la Commission dans le « Livre blanc » sur les normes minimales en matière de politique sociale et de politique de l'emploi ainsi que sur le mandat régulateur confié au législatif et aux conventions collectives, occupent la première place dans les discussions qui seront menées à l'avenir sur la réglementation du marché du travail de l'Union européenne.

2.1.2. Pour le succès des propositions de la Commission relatives au modèle de réglementation mixte législation/conventions collectives, il faut absolument que les bases en soient fixées dans le Traité une fois pour toutes. Cet ancrage des attributions fondamentales présente l'avantage de préciser une fois pour toutes le cadre réglementaire. Il appartiendra ensuite à la Commission et aux partenaires sociaux d'agir à l'aide de mesures législatives et/ou contractuelles.»

2.1. Devient 2.2, etc.

Exposé des motifs, évident.

Résultat du vote:

Pour: 30; Contre: 68; Abstentions: 9.

Avis sur la proposition de Décision du Conseil établissant les règles relatives à la reconnaissance des mesures sanitaires et de police sanitaire des pays tiers applicables aux viandes fraîches et aux produits à base de viande comme équivalant à celles qui sont appliquées à la production communautaire ainsi qu'aux conditions requises pour l'importation dans la Communauté et modifiant la directive 72/462/CEE du Conseil concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine, des viandes fraîches et des produits à base de viande en provenance des pays tiers⁽¹⁾

(94/C 397/15)

Le 17 octobre 1994, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

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

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 24 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à une large majorité, avec 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La commercialisation des animaux et des viandes au sein de l'Union européenne est strictement réglementée sur le plan sanitaire. C'est pourquoi un régime communautaire fixe très précisément les mesures sanitaires auxquelles sont soumis les animaux et les viandes en provenance des pays tiers (Directive 72/462/CEE du Conseil).

1.2. Le régime prévoit une liste des pays tiers en provenance desquels les importations d'animaux et de viandes sont autorisées. Cette liste est établie sur la base de critères d'ordre général, tels que l'état sanitaire du cheptel, l'organisation et les compétences des services vétérinaires, ainsi que l'ensemble de la législation sanitaire en vigueur dans les pays tiers concernés.

1.3. De ces critères généraux découlent des normes particulières que les abattoirs, les établissements de conditionnement et de conservation des viandes doivent respecter afin de garantir la conformité des produits avec les normes sanitaires considérées nécessaires par l'Union européenne.

1.4. Les contrôles comprennent aussi bien les inspections, dans les pays tiers, des établissements de production et de commercialisation des viandes et des produits à base de viande, que les inspections à la frontière, au moment de l'importation. Ces dernières représentent une série d'opérations complexes (examen de la conformité du certificat avec un modèle établi, inspection vétérinaire approfondie et toutes les mesures nécessaires pour garantir l'intégrité sanitaire des produits jusqu'à leur consommation).

1.5. Les règles communautaires prévoient également la possibilité de la reconnaissance de l'équivalence des mesures sanitaires et de police sanitaire pour les pays

tiers figurant sur la liste susmentionnée avec celles qui sont appliquées à la production communautaire, mais cela uniquement pour les produits animaux autres que les viandes fraîches et les produits à base de viande.

1.6. La reconnaissance de l'équivalence se résume, en fin de compte, à un allègement des différentes procédures tout en respectant les garanties nécessaires prévues.

1.7. La proposition de la Commission étend également la reconnaissance de l'équivalence aux viandes et produits à base de viande.

2. Observations préliminaires

2.1. La proposition de la Commission confirme les procédures de reconnaissance de l'équivalence aptes à offrir les garanties nécessaires. En effet, la reconnaissance suppose une analyse approfondie de la situation sanitaire réelle des pays concernés, fondée sur:

- l'expérience antérieure, essentiellement (seuls les pays repris sur la liste prévue à l'article 3 de la directive 72/462/CEE peuvent être pris en compte);
- les résultats des visites d'inspection communautaires effectuées dans les pays tiers;
- l'état sanitaire du cheptel, des animaux domestiques et du gibier, constaté dans le pays tiers concerné;
- la régularité et la rapidité des informations fournies par les pays tiers concernant les situations sanitaires, notamment l'irruption de maladies animales infectieuses ou contagieuses sur son territoire;

(1) JO n° C 282 du 8. 10. 1994, p. 11.

— l'analyse de la législation des pays tiers relative à l'utilisation de certaines substances dans l'alimentation des animaux.

2.2. Il convient de rappeler que l'Union européenne a pris, dans le cadre d'accords internationaux, des engagements précis, notamment à l'égard des États-Unis d'Amérique (décision 93/158/CEE du Conseil sur l'application de la directive 72/462/CEE) à respecter dans l'intérêt réciproque des parties.

2.3. Le Comité considère que l'objectif fondamental de la proposition est :

— essentiellement de parvenir à un état sanitaire uniforme au niveau mondial, dans le cadre duquel s'effectuent des contrôles réciproques aussi bien périodiques qu'inopinés;

— ensuite, d'instituer un « pool » commun de connaissances scientifiques, avec une mise à jour permanente aux niveaux sanitaires les plus élevés.

2.4. En outre, le Comité doit constater que l'initiative de la Commission s'inscrit parfaitement dans les dispositions du nouvel accord GATT, qui se réfèrent explicitement à la procédure d'équivalence, dans le cadre du respect d'un état sanitaire de haut niveau.

3. Conclusions

3.1. Le Comité ne peut qu'émettre un avis favorable sur la proposition à l'examen, exception faite de l'article 8, dans la mesure où la reconnaissance de l'équivalence entre les mesures sanitaires et de police sanitaire des pays tiers et celles appliquées dans l'Union européenne constitue l'instrument le plus adapté pour déterminer un cadre normatif uniforme pour tous les producteurs mondiaux de viande, respectueux de hauts niveaux sanitaires.

3.2. Sur le plan juridique, l'équivalence découle de l'application concrète du « principe de réciprocité », fondement du droit international.

3.3. De plus, le Comité est également favorable aux effets pratiques qui découlent de l'ensemble de la proposition, à savoir que c'est par le biais d'accords bilatéraux que la réglementation communautaire s'adapte le mieux à la réalité de chaque pays tiers, avec pour résultat final une simplification des procédures des échanges des produits à base de viande et une réduction des délais techniques de commercialisation.

3.4. En ce qui concerne l'article 8, le Comité exprime son désaccord sur la proposition de la Commission de transformer le Comité vétérinaire permanent en simple comité consultatif. C'est pourquoi il demande que soit confirmée la fonction de réglementation de ce Comité.

3.5. Enfin, le Comité est convaincu que l'initiative de la Commission permettra d'aboutir à une libéralisation accrue des échanges internationaux dans le secteur des viandes et des produits à base de viande, tout en respectant pleinement les dispositions communautaires en matière de mesures sanitaires et de police sanitaire.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses et le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des vins aromatisés, des boissons aromatisées à base de vin et des cocktails aromatisés de produits vitivinicoles suite aux résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay

(94/C 397/16)

Le 14 novembre 1994, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de nommer M. José Luis Mayayo Bello rapporteur général pour la préparation des travaux en la matière.

Lors de la 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 24 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté à une large majorité, avec une abstention, l'avis suivant.

1. Remarques générales

1.1. L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce du cycle d'Uruguay concernant les indications géographiques prévoit que toutes les parties doivent prendre des mesures visant à empêcher l'utilisation d'une indication géographique susceptible d'induire le consommateur en erreur quant à l'origine des produits, ainsi que toute utilisation qui constituerait un acte de concurrence déloyale.

1.2. Le Comité regrette que la Commission ne soit pas plus exigeante lors de la transposition des accords en matière de droits de propriété intellectuelle dans le secteur des boissons spiritueuses et des vins.

2. Commentaires

2.1. Le Comité apporte son soutien à la protection des marques et des appellations d'origine.

2.2. Paradoxalement, la Commission propose des modifications des règlements qui n'ajoutent aucune protection par rapport à celles qui existent déjà.

2.3. L'article 23 de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce établit que les membres de l'Organisation mondiale du commerce adoptent des mesures administratives visant à empêcher l'utilisation d'une indication géographique pour des produits qui ne sont pas originaires du lieu indiqué par l'indication géographique en question. L'article 23 paragraphe 1 énumère une série d'expressions telles que « genre », « type », « imitation » et autres expressions qui ne peuvent accompagner la fausse indication géographique.

2.4. Le projet de règlement se limite à transcrire littéralement l'article 23 susmentionné de l'accord sans prendre en compte le fait que la liste mentionnée n'est pas limitative puisqu'elle comporte l'expression « autres », et qu'elle ne comporte pas toutes les expressions qui pourraient être utilisées dans l'intention de présenter, de manière frauduleuse, des indications géographiques usurpées.

2.5. Dans ce sens, les articles 10 bis, proposé pour modifier le règlement (CEE) n° 1601/91, et 11 bis, proposé pour modifier le règlement (CEE) n° 1576/89 devraient comprendre, outre les expressions mentionnées interdites, le terme « méthode ». Il convient de souligner que ce terme est interdit dans le droit communautaire (article 40 du règlement (CEE) n° 2392/89 du Conseil).

2.6. Par ailleurs, l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce du cycle d'Uruguay établit en son article 24 paragraphe 3 qu'aucun membre signataire ne peut diminuer la protection des indications géographiques existantes sur son territoire immédiatement avant la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'Organisation mondiale du commerce. De ce fait, l'absence du terme « méthode » pourrait équivaloir à une diminution de la protection des indications géographiques par rapport à la protection qui existe actuellement au sein de l'UE.

2.7. Vu l'importance des questions relatives à l'utilisation de ces termes pour la commercialisation des produits couverts par ces règlements, le Comité juge plus appropriée la procédure de décision prévue aux articles 14 du Règlement (CEE) n° 1576/89 et 15 du Règlement (CEE) n° 1601/91 en ce sens que les États membres y participent plus activement.

2.8. Le Comité regrette que la Commission présente une proposition si indigente et limitée pour la transposition des accords relatifs à la propriété intellectuelle pour les produits du secteur des vins et des boissons spiritueuses. La formulation des articles 23 et 24 laisse une large marge d'interprétation; il s'avère donc nécessaire de la compléter par une action législative qui en précise les contenus en matière de protection des indications géographiques.

2.9. Tout particulièrement et dans le but de limiter au maximum la possibilité d'usurpation de certaines appellations d'origine européennes, il convient que la proposition comporte les mesures législatives pertinentes pour contrôler les cas exceptionnels prévus à l'article 24

paragraphe 4 de l'accord précité. Ces mesures devraient établir des mécanismes permettant de vérifier le strict respect des conditions relatives à une ancienneté supérieure à 10 ans pour chaque opérateur autorisé.

3. Enfin, et pour maintenir un équilibre harmonieux de la réglementation de tout le secteur, il convient de généraliser ces critères en modifiant le règlement (CEE) n° 822/87 de l'OCM du vin.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur la communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen

(94/C 397/17)

Le 21 janvier 1994, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen.

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 10 novembre 1994 (rapporteur: M. van Dijk).

Lors de sa 320^e session plénière des 23 et 24 novembre 1994 (séance du 24 novembre 1994), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à la majorité des voix pour, 18 voix contre et 11 abstentions.

1. Portée de l'Accord sur le Protocole sur la politique sociale

1.1. Rapport avec le Traité de Rome

1.1.1. La situation d'une « Europe sociale » coupée en deux menace de compromettre l'unité de la législation sociale de l'Union, conduit à un traitement différent pour les citoyens du Royaume-Uni et porte le germe du dumping social.

1.1.2. Le Comité partage le point de vue de la Commission formulé au paragraphe 8, à savoir que tous les efforts doivent être déployés pour incorporer une version améliorée de l'accord dans le Traité à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996, conformément aux spécifications du Parlement européen.

1.2. Le Protocole et « l'acquis communautaire »

1.2.1. Le Protocole et l'Accord prévoient un élargissement considérable des pouvoirs de la Communauté dans le domaine social pour les 11 États membres parties à l'accord. Cela implique la proposition de mesures allant

au-delà (bien que « sans préjudice de ») de l'acquis communautaire actuel, basé sur les compétences auxquelles cet acquis était jusque là limité dans le Traité CEE, et donc engageant les nouvelles compétences législatives.

1.3. Double subsidiarité

1.3.1. Le principe de subsidiarité a été introduit dans le Traité de Maastricht. Le Parlement européen a établi une distinction entre subsidiarité verticale et subsidiarité horizontale. Par subsidiarité verticale, il fait référence à la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité: européen, national ou régional. Quant à la subsidiarité horizontale, elle concerne la répartition des responsabilités entre les partenaires sociaux et les autorités.

1.3.2. Les critères mentionnés à l'article 3 B du Traité de Maastricht concernent uniquement la subsidiarité verticale et non la subsidiarité horizontale.

1.3.3. Il y a lieu de distinguer entre subsidiarité verticale et subsidiarité horizontale.

1.3.4. La subsidiarité verticale — le choix d'agir au niveau de l'État membre ou au niveau communautaire — tient compte de plusieurs facteurs:

- a) les dangers de soumettre des systèmes sociaux à la concurrence et d'aboutir à une dégradation des normes de protection sociale;
- b) la nécessité d'une législation destinée à empêcher les avantages de concurrence résultant de l'insuffisance des normes;
- c) la dimension européenne d'un problème rendant nécessaire une intervention au niveau communautaire — par exemple, les conseils européens du travail;
- d) au cas où la politique communautaire comporte des conséquences négatives pour un groupe donné, des mesures compensatoires sont nécessaires au niveau communautaire — par exemple le programme Mattheus dans le cas des fonctionnaires des douanes.

1.3.5. La communication de la Commission (paragraphe 6, alinéa c) mentionne expressément l'article 3B du Traité sur l'Union européenne comme critère pour l'application du principe de la subsidiarité. Toutefois, l'article 3B fait uniquement référence à la subsidiarité verticale, sans mentionner la subsidiarité horizontale.

1.3.6. Un examen minutieux du Protocole et de l'Accord sur la politique sociale ainsi que des Déclarations jointes permet toutefois de déceler des indications relatives à la subsidiarité horizontale.

- a) La Déclaration relative à l'article 4 paragraphe 2 de l'Accord fournit une indication quant à l'application de la subsidiarité horizontale au niveau national (c'est-à-dire au niveau de l'État membre). Les États membres délèguent expressément à la négociation collective le développement du contenu des accords au niveau communautaire et ne reconnaissent aucune obligation d'adopter une législation quelconque.
- b) L'article 2 paragraphe 4 de l'Accord fournit une autre indication de l'application de la subsidiarité horizontale au niveau national (= État membre). Les États membres, sous réserve de garantir les résultats imposés par la directive, peuvent confier aux partenaires sociaux la mise en œuvre des directives au niveau national.
- c) L'Accord donne une indication quant à l'application de la subsidiarité horizontale au niveau communautaire. Selon l'article 2, paragraphe 6 de l'Accord, « (les) rémunérations, (le) droit d'association, (le) droit de grève (et le) droit de lock-out » sont exclus des domaines pour lesquels le Conseil peut arrêter des directives. Ces questions relèvent de la compétence des partenaires sociaux, tant au niveau communautaire qu'à celui des États membres. Le pouvoir des partenaires sociaux de conclure des accords,

conformément aux procédures établies dans les articles 3 et 4, n'est pas limité en ce qui concerne ces questions.

En outre, le Comité est d'avis que:

- d) le principe constitutionnel généralement reconnu de l'autonomie des partenaires sociaux peut avoir une influence sur la répartition des responsabilités entre les partenaires sociaux et les autorités.

1.3.7. La subsidiarité horizontale au niveau communautaire est de mieux en mieux reconnue dans le droit communautaire au niveau des États membres. La jurisprudence de la Cour européenne de justice⁽¹⁾ fait valoir que les accords collectifs:

- (i) s'appliquent à l'ensemble des travailleurs et
- (ii) reprennent tous les aspects de la directive.

Si tel n'est pas le cas, un soutien sous forme de garantie d'État (généralement un texte de loi) est exigé.

1.3.8. Dans un échange de correspondance, en date du 11 mai 1993, avec les partenaires sociaux danois, la Commission a donné son accord de principe pour que les directives relatives aux conditions du marché du travail puissent être appliquées au marché du travail danois par le biais de conventions collectives et sans nécessité d'une législation d'application particulière.

La Commission a donné les mêmes assurances au gouvernement suédois dans un échange de lettres en date du 29 octobre 1993.

1.3.9. Le principe de subsidiarité horizontale dans la mise en œuvre du droit communautaire au niveau des États membres est aujourd'hui reconnu par la Cour européenne de justice et, conformément à la charge communautaire, dans la pratique législative de la Commission et du Conseil.

1.4. *Le choix de la Commission entre le Traité de Rome et l'Accord de Maastricht*

1.4.1. Compte tenu du champ de compétences beaucoup plus large prévu dans l'Accord en matière sociale, la plupart des propositions dans ce domaine tomberont exclusivement sous le coup de ses dispositions.

1.4.2. Afin de prévenir les conséquences qu'entraînerait l'absence de consultation des partenaires sociaux au

(1) Dans Commission des Communautés européennes contre Royaume de Danemark [Affaire 143/83, (1985) RCJ 427], la Cour européenne de Justice déclare: « qu'il est loisible aux États membres de laisser le soin de réaliser le principe de l'égalité des rémunérations en premier lieu aux partenaires sociaux » (paragraphe 8). La Cour a réaffirmé ce principe dans une nouvelle affaire concernant l'Italie, Commission des Communautés européennes contre République italienne, [Affaire 235/84, (1986) RCJ 2291] à propos de la mise en œuvre de la directive du Conseil n° 77/187.

sujet des propositions de politique sociale, le Comité se demande s'il ne serait pas souhaitable d'adopter une double procédure, comparable à la double base juridique des directives de la Commission sur l'égalité de traitement. Si la Commission s'engageait à consulter systématiquement les partenaires sociaux, soit sur la base du Traité, soit sur celle du Protocole social, ce problème serait évité.

1.4.3. Le refus de fonder des initiatives d'action sociale sur l'Accord

a) va à l'encontre du devoir de la Commission qui est de promouvoir le dialogue social dans le cadre de l'Accord ;

et

b) peut se heurter à l'opposition des partenaires sociaux, dans la mesure où :

i) le droit à être consulté toutes les fois que la Commission fait des propositions dans le « domaine de la politique sociale » (article 3, paragraphe 2) leur est refusé,

ii) les travailleurs et les employeurs ne peuvent engager le processus prévu à l'article 4.

1.4.4. Il semble évident que l'accord doit être à l'avenir le premier recours légal et la base juridique première de toute action sociale dans la Communauté (si possible, conjointement avec le Traité CE).

1.4.5. La déclaration de la Commission (paragraphe 28), stipulant « qu'il convient d'appliquer ces procédures de consultation spécifique aux termes de l'article 3 de l'Accord pour toute proposition en matière sociale, quelle que soit la base juridique éventuellement retenue » ne satisfait que partiellement aux obligations de la Commission.

1.5. *La non-adhésion du Royaume-Uni au protocole et le principe de non-discrimination*

1.5.1. Les autres États membres ont clairement manifesté leur souhait de voir le Royaume-Uni adhérer aux nouvelles initiatives dans le domaine de la politique sociale. Le Royaume-Uni se réserve le droit de refuser d'y participer jusqu'au moment où il souhaitera s'y associer. Ce pays ne peut invoquer le principe de non-discrimination lorsque son refus d'adhérer est à l'origine d'une discrimination.

2. Qui doit-être consulté ?

2.1. *Employeurs et travailleurs/partenaires sociaux*

2.1.1. Le paragraphe 22 de la communication de la Commission est intitulé « les organisations à consulter ». Il y a deux problèmes préliminaires :

a) le mot « organisations » ne figure pas dans l'Accord ; l'on y trouve, selon les langues, les termes « manage-

ment and labour », « partenaires sociaux » ou « parti sociali » ;

b) les partenaires sociaux sont consultés mais sont aussi potentiellement capables de négocier des accords au niveau communautaire.

2.1.2. Compte tenu de l'existence de ces problèmes, le Comité souhaiterait savoir quelle est la marge de manœuvre de la Commission quant au choix des organisations à consulter.

2.1.3. Il faut se garder de pratiquer l'amalgame entre consultation et dialogue social au niveau communautaire d'une part, et négociation collective avec les États membres d'autre part. Les procédures et les résultats obtenus peuvent être différents ; les participants au dialogue social communautaire peuvent aussi avoir des critères qui leur sont propres. Il est important de ne pas se contenter, à partir d'une expérience au niveau national, d'extrapoler purement et simplement au niveau communautaire.

2.1.4. Les critères servant à la sélection des partenaires sociaux dans les systèmes nationaux utilisent fréquemment le mot clef de « représentativité ». Or, ce terme ne figure pas dans le texte de l'Accord.

2.1.5. Le terme de représentativité revêt deux aspects :

a) le premier est qu'un dialogue social, pour être représentatif au niveau communautaire, doit comporter des représentants des partenaires sociaux ;

b) le deuxième aspect porte sur la nature de la représentativité des représentants des partenaires sociaux.

2.1.6. L'étude qui est résumée à l'annexe 3 de la communication conclut que pour la négociation collective (annexe 3, pages 3 et 4).

a) « dans la plupart des pays, le système de base est celui de la reconnaissance mutuelle, mais des conditions de forme ou des conditions juridiques doivent parfois être remplies »,

b) « dans près de la moitié des États membres, les systèmes de reconnaissance recourent (parfois implicitement) à divers types de critères quantitatifs. D'une manière générale, les critères qualitatifs semblent au moins aussi importants. L'étude confirme l'existence d'une grande diversité dans les approches suivies ».

2.1.7. Pour que le dialogue social communautaire soit véritablement représentatif, il est essentiel que les partenaires sociaux soient représentés. Se posent dès lors les questions suivantes :

a) quels critères utiliser pour sélectionner ces représentants

et

b) dans quelle mesure la « représentativité » est-elle un critère crucial ?

2.1.8. Tout critère retenu, qu'il soit quantitatif ou qualitatif, doit refléter les éléments suivants:

- a) la complexité du dialogue social au niveau communautaire

et

- b) la diversité des pratiques au niveau des États membres.

2.1.9. La «représentativité» peut se définir de deux façons:

- a) soit l'on désigne comme partenaires sociaux représentatifs au niveau communautaires les organisations reconnues par les partenaires sociaux nationaux qui sont jugés représentatifs aux termes des législations et des pratiques nationales;

La tradition communautaire, attestée par plusieurs directives, veut que les représentants soient désignés conformément au droit et à la pratique des États membres. Toutefois, dans les affaires 382/92 et 283/92, la Commission a déploré que le Royaume-Uni n'ait pas prévu de règles relatives à la désignation des représentants des travailleurs là où cette désignation n'intervient pas sur une base volontaire. Le Royaume-Uni a fait valoir que l'obligation ne ressort que si le droit et la pratique de l'État membre prévoient des représentants. Dans un arrêt rendu le 8 juin 1994, la Cour européenne de justice déclarait que «le point de vue du gouvernement du Royaume-Uni ne saurait être retenu» (paragraphe 14). La Cour se rangeait ainsi à l'avis de l'avocat-général Van Gerven qui déclarait dans ses conclusions présentées le 2 mars 1994 «qu'il est incompatible avec la protection des travailleurs, telle qu'elle découle des directives eu égard à leur objectif, à leur structure et à leurs termes, de rendre l'intervention de représentants des travailleurs complètement dépendante d'une reconnaissance volontaire par l'employeur»;

- b) soit l'on choisit les partenaires sociaux au niveau communautaire eu égard à la nature de la procédure et du résultat du dialogue social communautaire. Dans ce cas, deux éléments sont à prendre en considération: la présence de critères transnationaux liés aux partenaires sociaux nationaux et la capacité organisationnelle.

2.1.10. De tels critères sont proposés dans la communication de la Commission (paragraphe 24):

- a) une représentativité interprofessionnelle ou sectorielle au niveau communautaire;
- b) capacité des partenaires sociaux d'un État membre à négocier des accords et à être représentatifs de tous les États membres, dans toute la mesure du possible;
- c) aptitude des organisations choisies à participer de manière efficace au processus de consultation.

2.1.11. L'annexe 2 de la communication est censée inclure «les organisations correspondant au stade actuel aux critères fixés»; or, il semble que cette annexe ne soit pas définitive. La Commission conclut (paragraphe 28) qu'«elle engage des consultations formelles avec les organisations européennes de partenaires sociaux énumérées à l'annexe 2 et remplissant les critères énoncés au paragraphe 24».

2.1.12. Les critères proposés par la Commission au paragraphe 24 sont ambigus quant à la nécessité d'une capacité de négocier des partenaires sociaux communautaires. L'article 3 paragraphe 4 de l'Accord lie la consultation au dialogue et aux accords (article 4). Les critères devraient également prendre en considération la capacité de négocier pour les structures nationales et de les relier les unes aux autres. Les accords négociés par les partenaires sociaux au niveau communautaire devraient être en mesure de lier les partenaires sociaux nationaux concernés et s'appliquer soit directement, soit par extension, à tous les travailleurs et employeurs des États membres.

2.1.13. Le point de vue de la Commission (paragraphe 26) est le suivant: «Ce sont les organisations elles-mêmes seules qui sont en mesure de développer leurs propres structures de dialogue et de négociation.» Un critère requérant la capacité de négocier et de conclure des accords pourrait aider les partenaires au niveau communautaire à atteindre cet objectif.

2.1.14. Les partenaires sociaux des États membres, au nombre desquels figurent les organisations au niveau communautaire, devraient être encouragés à délivrer des mandats de négociation aux organisations de partenaires sociaux au niveau communautaire. Les États membres devraient être incités à fournir les procédures et les garanties assurant l'application des accords conclus au niveau communautaire. Ces deux éléments font implicitement partie des moyens permettant la mise en œuvre des accords prévus par l'article 4 paragraphe 2.

2.1.15. Le Comité partage à cet égard l'avis du Parlement européen selon lequel les organisations considérées comme européennes sont celles qui ont, dans toute la mesure du possible, des membres dans la plupart des pays de l'Union.

2.2. *Comités consultatifs*

2.2.1. La communication préconise «le recours à des comités consultatifs bien établis» (paragraphe 20). Ces comités, pour être intégrés au dialogue social, devraient être bipartites et non tripartites. Les comités consultatifs sectoriels paritaires actuels pourraient constituer la base d'un dialogue social au niveau sectoriel.

3. **Consultations**

3.1. *Programme dans le temps de la première phase*

3.1.1. L'article 3 paragraphe 2 de l'Accord prévoit que la Commission procède à une première consultation

« avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale ». La Commission procède à une large consultation des personnes intéressées. L'article 3 est important en ceci qu'il donne aux partenaires sociaux des droits d'accès spéciaux au processus d'élaboration de la politique sociale. Le résultat escompté en est une transparence accrue, tout au moins en ce qui concerne les partenaires sociaux.

3.1.2. À cet égard, il convient de faire une distinction entre les partenaires sociaux et les organisations que la Commission souhaite consulter au cours de la première période de consultation. Toutes les organisations que la Commission désire consulter ne peuvent pas être considérées comme des partenaires sociaux.

3.1.3. La consultation des partenaires sociaux doit être inscrite dans le processus d'élaboration de la politique sociale. L'intégration des partenaires sociaux au processus de planification de la politique de la Commission aura des conséquences structurelles pour les deux parties.

3.1.4. Le calendrier de la consultation aura des répercussions sur l'intégration des partenaires sociaux au processus de planification de la politique sociale. Les différentes branches de l'alternative sont les suivantes :

- a) dès le début: l'article 3 paragraphe 2 mentionne « l'orientation possible d'une action communautaire », c'est-à-dire qu'à ce stade aucune décision n'a encore été prise. D'autres possibilités peuvent encore être étudiées;
- b) au milieu de la procédure: les partenaires sociaux sont associés au processus de formulation de la politique intérieure mais uniquement après qu'ait été dressé un bref inventaire des éventuelles orientations de l'action communautaire;
- c) au stade final: modifier « l'orientation possible » définie par la Commission; la consultation est limitée à l'étape précédant immédiatement la soumission des propositions.

3.1.5. Le processus de consultation commence avec la lettre de la Commission qui ouvre la première consultation. Dans le cas où 6 semaines de consultation seraient proposées, il s'en suit que les partenaires sociaux ne seraient consultés que très tardivement dans le processus politique. Pour une consultation à un stade antérieur, une période plus longue est nécessaire.

3.1.6. Une plus longue période impliquerait que la Commission peut et doit organiser une consultation sur les autres orientations possibles proposées par les partenaires sociaux pour la politique communautaire et étudier celles-ci sérieusement.

3.1.7. Se fondant sur ces conclusions, le Comité propose que la durée de consultation des partenaires sociaux au cours de la première phase soit de 8 semaines. La Commission devrait présenter sa proposition pour la deuxième période de consultation dans un délai de 4 mois. Les partenaires sociaux disposeraient alors de 8 semaines, soit pour donner leur avis, soit pour faire

part de leur intention d'entamer la procédure prévue à l'article 4 du Protocole. Une telle solution laisserait le temps aux partenaires sociaux de consulter les organisations qui leur sont affiliées et de décider s'ils souhaitent entamer la procédure prévue à l'article 4 avant que la Commission ne présente sa proposition. La Commission, tout en étant tenue de respecter un certain délai, disposerait du temps nécessaire pour rédiger une proposition concrète et solide.

3.2. *Qu'entend-on par « proposition » ?*

3.2.1. L'article 3 paragraphe 2 prévoit que la Commission consulte les partenaires sociaux « avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale ». Ces « propositions » ne sauraient se ramener à des propositions d'ordre législatif, dès lors que certaines d'entre elles peuvent revêtir la forme d'accords au niveau communautaire.

3.3. *Qu'entend-on par « le domaine de la politique sociale » ?*

3.3.1. La politique sociale ne saurait se limiter à des propositions concernant exclusivement le domaine de la politique sociale, mais cela implique alors que le Protocole devrait s'appliquer à chaque proposition qui a un lien avec la politique sociale.

3.3.2. Le Livre blanc de M. Delors « Croissance, compétitivité, emploi » en est un exemple concret.

3.3.3. La consultation prévue à l'article 3 doit « s'appliquer à toute proposition en matière sociale quelle que soit la base juridique éventuellement retenue ». La Commission « se réserve le droit de procéder à des consultations spécifiques portant sur toute autre proposition à caractère horizontal ou sectoriel ayant des implications sociales » (paragraphe 28).

3.3.4. Il semblerait que la Commission soit obligée de procéder à des consultations dans ces deux cas.

3.4. *Procédure de consultation/négociation*

3.4.1. Avant l'Accord de Maastricht, une procédure informelle de consultation pour les propositions d'ordre législatif existait en dehors des organismes existants agréés par le groupe « dialogue social ». Cette procédure comportait les étapes suivantes (paragraphe 16) :

- a) élaboration d'un premier document de travail de la Commission, suivi d'une consultation;
- b) dans un délai de trois mois, élaboration par la Commission d'un nouveau document de travail plus détaillé et plus proche du premier projet, suivi d'une nouvelle consultation;

c) inventaire des points d'accord et de désaccord.

3.4.2. Dans la première comme dans la deuxième phase, le recours à la seule procédure écrite est généralement trop marginal pour être satisfaisant. Les rencontres entre partenaires sociaux ainsi qu'entre les partenaires sociaux et la Commission devraient constituer la norme.

3.4.3. Selon la communication de la Commission, aucune phase de la procédure de consultation « ne devrait excéder six semaines ». Compte tenu des effectifs actuels et du niveau de connaissances des partenaires sociaux communautaires, l'on voit mal comment ils pourraient offrir des réponses satisfaisantes aux propositions de la Commission. La première phase devrait permettre aux partenaires sociaux de formuler des propositions qui pourraient servir à de nouvelles initiatives de la Communauté dans le domaine de la politique sociale. Au cours de la deuxième phase, ils devraient pouvoir formuler des critiques constructives sur le contenu de la proposition ou le cas échéant y apporter des modifications détaillées, ou encore formuler des recommandations substantielles. Il est peu vraisemblable que les partenaires sociaux au niveau communautaire, qui sont fragmentés en de nombreuses fédérations, soient à même de remplir ce rôle si la durée de la consultation est limitée à six semaines.

3.4.3.1. Une période maximale de huit semaines suppose que l'orientation éventuelle de l'action de la Communauté et le contenu des propositions en matière de politique sociale soient en fait préétablis par la Commission. Seule une amélioration sensible de la capacité de planification des partenaires sociaux, qui leur donnerait les moyens de réagir rapidement et à bon escient, permettrait de parvenir à une consultation efficace et à la rédaction de propositions originales dans un délai aussi court. D'où l'idée du Comité de créer un secrétariat indépendant, idée qui sera développée plus en détails en annexe.

3.4.4. L'on pourrait résumer les nouvelles procédures consultatives comme suit :

Nouvelle procédure	Ancienne procédure
Première phase	
lettre	document de discussion
peut revêtir la forme consultation écrite ou se faire dans le cadre d'une réunion	réunion obligatoire
6 semaines	3 mois
La Commission décide s'il y a lieu de poursuivre	
Deuxième phase	
nouvelle lettre	nouveau document de travail
peut consister en une réunion ad hoc	
peut consister en un avis conjoint ou une recommandation	inventaire des points d'accord ou de désaccord

3.4.5. Conclusion : la première phase de la nouvelle procédure semble moins satisfaisante à divers titres que dans l'ancienne procédure. Elle devrait être améliorée de la manière suivante :

- a) reprise des meilleurs éléments de l'ancienne procédure : documents de discussion et documents de travail, réunions, durée plus longue;
- b) faire en sorte que les partenaires sociaux disposent des moyens adéquats leur permettant de répondre de manière appropriée aux problèmes et aux défis auxquels est confrontée l'Union européenne. Le Comité souhaite attirer l'attention sur la possibilité de créer un secrétariat indépendant pour le dialogue social. Ce secrétariat doit être indépendant tant de la Commission que du Comité économique et social afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Les partenaires sociaux devraient soumettre des proposition à ce secrétariat. L'annexe du présent avis propose quelques lignes directrices en la matière.

3.4.6. Il existe entre le dialogue social et la Commission une dynamique souple. La communication fait référence à l'obligation renforcée qui est faite à la Commission, aux termes de l'Accord, de promouvoir le dialogue social, ainsi qu'à son « rôle dynamique dans la promotion de ce dialogue... » (paragraphe 12), précisant qu'elle est chargée « d'intervenir activement pour vaincre les difficultés ou les réticences que l'un ou l'autre partenaire pourrait manifester, lesquelles risqueraient de ralentir les progrès ».

3.4.6.1. La Commission a le pouvoir de stimuler le progrès ou d'éliminer les blocages qui pèsent sur le dialogue social. La dynamique de ce dernier, tout au moins dans les étapes initiales, peut dépendre de l'activité de la Commission. La nouvelle procédure ne devrait pas freiner l'élément dynamique de la Commission, laquelle est chargée par le Traité de promouvoir le dialogue social et d'apporter son soutien aux partenaires sociaux.

3.5. Consultation et base juridique

3.5.1. La Commission indique que la seconde phase est lancée après la réception d'une lettre reprenant la proposition « y compris l'indication de sa base juridique possible ». La base juridique doit également faire l'objet d'une consultation ce qui suppose qu'aucune décision ne sera prise avant cette étape.

3.5.2. Ce point est important compte tenu du fait que le contenu potentiel de la proposition dépend souvent de sa base juridique. Si l'unanimité est requise, le champ des questions dont les États doivent convenir est limité. Si le vote à la majorité qualifiée est possible, le contenu pourrait être élargi à ce que la majorité acceptera.

4. Négociations

4.1. Programmation dans le temps du lancement des négociations

4.1.1. La communication de la Commission précise que les partenaires sociaux consultés « sur le contenu d'une proposition d'action communautaire peuvent... comme indiqué à l'article 3 paragraphe 4... engager le processus prévu à l'article 4 » (paragraphe 29). Cela implique que seule la deuxième consultation prévoit l'engagement dudit processus, c'est-à-dire lorsque la proposition de la Commission est déjà sur la table, ce qui est confirmé dans le schéma opérationnel présenté à la fin de la communication.

4.1.2. Il ne ressort pas clairement de l'article 3 paragraphe 4 que « cette consultation » concerne la deuxième phase. Autoriser les partenaires sociaux à engager le processus visé à l'article 4 après la première consultation, avant même que la proposition de la Commission ne soit soumise, présente certains avantages.

Cette possibilité pourrait présenter les avantages suivants pour les partenaires sociaux :

- elle permettrait un engagement plus rapide du processus;
- elle leur laisserait une plus grande marge de négociation au lieu de les limiter à une proposition qui deviendrait la base de la négociation;
- elle n'empêche pas la Commission de poursuivre ses travaux relatifs à la proposition, le cas échéant dans une dynamique d'interaction avec les négociations en cours.

4.1.3. Il va de soi que les partenaires sociaux peuvent prendre l'initiative d'entamer le dialogue social avant même que la Commission n'envisage une orientation possible de l'action communautaire dans le domaine de la politique sociale, et indépendamment de la consultation des partenaires sociaux — conformément à l'article 3 de l'accord sur la politique sociale. Conformément à l'article 4 de l'Accord, le dialogue social autonome peut conduire à des relations conventionnelles, y compris des accords.

4.2. Prolongation de la durée des négociations

4.2.1. L'article 3 paragraphe 4 fait référence pour la première fois « aux partenaires sociaux concernés » plutôt qu'aux « partenaires sociaux » en général. Rien n'est dit de ce qu'il adviendra si l'un des partenaires d'un côté de la table de négociations décide de mettre fin à celles-ci et si l'autre partie souhaite les prolonger.

4.2.2. La Commission insiste sur le fait que « les partenaires sociaux concernés seront ceux qui acceptent de négocier les uns avec les autres. La conclusion d'un tel accord est l'affaire exclusive des différentes organisations » (paragraphe 31).

4.3. Action de la Commission pendant les négociations

4.3.1. La Commission déclare (paragraphe 34) que si les partenaires sociaux sont incapables de parvenir à un accord, « (elle) examinera l'opportunité de proposer, à la lumière des travaux menés, un instrument législatif » et que « le Comité économique et social ainsi que le Parlement européen seront également consultés selon les procédures prévues dans le Traité ». Toutefois, le paragraphe 35 prévoit que, « sans porter atteinte au principe de l'autonomie des partenaires sociaux, principe qui sous-entend les articles 3 et 4 de l'accord, la Commission estime que le Parlement européen doit rester informé durant toutes les phases de la procédure de la consultation ou de la négociation éventuelle entre les partenaires sociaux ».

4.3.2. La Commission doit informer le Comité économique et social au cours du processus de consultation de négociation. En cas d'échec des négociations, il est possible d'éviter une perte de temps et d'énergie si les membres du Comité sont informés des arguments avancés par les deux parties et des raisons de cet échec. Cela s'applique également au Parlement européen.

4.3.3. La Commission précise au paragraphe 12: « les signataires de l'Accord ont donc confié à la Commission un rôle dynamique dans la promotion de ce dialogue et l'ont chargée d'intervenir activement pour vaincre les difficultés et les réticences que l'un ou l'autre partenaire pourrait manifester, lesquelles risqueraient de ralentir les progrès ».

4.3.3.1. La proposition par la Commission, au cours des négociations, de mesures d'ordre législatif constitue un stimulant possible pour inciter les partenaires sociaux à parvenir à un accord. La Commission le reconnaît lorsqu'elle fait allusion à la nécessité d'une approbation d'une extension de la période de neuf mois. La Commission devra « évaluer les chances des deux parties de parvenir à un accord pendant la période fixée, de manière à éviter de prolonger des négociations stériles qui finiraient par empêcher la Commission d'exercer sa tâche de réglementation » (paragraphe 32).

4.3.3.2. En étant tenus parfaitement informés par la Commission, le Comité économique et social et le Parlement européen seront à même de contribuer à accélérer l'adoption d'une législation en cas d'échec des négociations entre les partenaires sociaux.

4.4. Action de la Commission après conclusion d'un accord

4.4.1. La Commission a l'intention de proposer au Conseil « l'adoption d'une décision concernant l'accord tel qu'il a été conclu » (paragraphe 38). Si le Conseil décide, conformément aux dispositions de l'article 4 paragraphe 2, de ne pas mettre en œuvre l'accord — par

exemple à la suite de l'absence d'unanimité ou d'une majorité qualifiée — « la Commission retirera sa proposition de décision et examinera l'opportunité de proposer... un instrument législatif dans le domaine concerné » (paragraphe 42).

4.4.2. Ce dernier point requerra soit l'unanimité soit la majorité. Afin de parvenir à l'unanimité ou la majorité requise, la Commission peut procéder de deux manières différentes, bien qu'il importe de lui fixer des limites strictes à cette occasion :

- 1) soit la Commission engage sa responsabilité propre et soumet une nouvelle proposition;
- 2) soit elle explique le problème aux parties négociantes et leur demande si elles pourraient envisager d'introduire les modifications à leur accord.

Il doit être clair que les modifications apportées à l'accord par la Commission sans le consentement préalable des parties négociantes ne seront pas acceptées.

4.4.3. Si le Conseil refuse de se prononcer, le Comité économique et social et le Parlement européen devraient être saisis.

5. Mise en œuvre des accords

5.1. Pratiques et procédures nationales

5.1.1. «... ses signataires seront liés par les dispositions de cet accord qui n'aura d'effets qu'à leur égard, et seulement dans la mesure où ces dispositions seront conformes aux pratiques et procédures propres aux partenaires sociaux dans leurs États membres respectifs » (paragraphe 37).

5.1.2. Trois possibilités au moins existent :

- a) Les États membres sont tenus d'élaborer de nouvelles procédures et pratiques (qui peuvent leur être propres) afin de mettre en œuvre les accords conclus au niveau communautaire. Il semble qu'il soit nécessaire à cet effet de disposer d'un mécanisme permettant d'articuler les normes nationales avec celles qui sont définies dans les accords. L'expérience de la mise en œuvre des instruments communautaires, les directives par exemple, fournit une base permettant d'évaluer dans quelle mesure les États membres ont satisfait à cette obligation.
- b) Les États membres ne sont pas tenus d'élaborer de nouvelles procédures et pratiques pour mettre en œuvre les accords conclus, mais lorsqu'il existe un mécanisme d'articulation des règles nationales avec celles établies dans les accords, celui-ci doit être actionné.

c) Compte tenu de la nature de ceux qui édictent ces règles (organisations d'employeurs et de travailleurs à l'échelle communautaire), les procédures et les pratiques propres à chaque État membre peuvent consister en des mécanismes d'articulation des accords conclus au niveau communautaire avec les négociations collectives dans l'État membre concerné. Les États membres ne sont pas tenus de créer de tels mécanismes, mais la législation nationale ne doit pas interférer avec les mécanismes déjà existants ou qui viendraient à être mis en place par les partenaires sociaux dans l'État membre afin d'accompagner l'évolution au niveau communautaire.

5.1.3. Cette possibilité d'une procédure d'articulation des « accords conclus au niveau communautaire » avec « les procédures et les pratiques propres aux partenaires sociaux » ne diminue en rien la portée des termes « et aux États membres... ». Cela pourrait être le reflet de la jurisprudence de la Cour de justice européenne concernant la mise en œuvre des instruments législatifs communautaires par la voie de négociations collectives, principe maintenant incorporé à l'article 2, paragraphe 4 de l'accord. Comme il est dit au paragraphe 1.3.7 ci-dessus, cette jurisprudence met l'accent sur le fait que les accords collectifs doivent en conséquence être applicables :

- (i) à tous les travailleurs dont les syndicats et les employeurs ont donné mandat pour les négociations au niveau européen ou
- (ii) à tous les travailleurs du secteur concerné dans le cadre d'une « déclaration d'obligation générale » (procédure « erga omnes », c'est-à-dire applicable et opposable à tous).

Si tel n'est pas le cas, un soutien sous forme de garantie d'État (généralement un texte de loi) est exigé. Conformément à ce principe, et contrairement à l'avis de la Commission, la mise en œuvre des accords sectoriels ou multisectoriels peut impliquer leur extension à tous les travailleurs.

5.2. La déclaration

5.2.1. La communication stipule clairement que la première modalité d'application visée à l'article 4 paragraphe 2 fait l'objet de la déclaration préétablie (paragraphe 37). Cette déclaration, annexée à l'Accord, précise que cette modalité de mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire « n'implique pas, pour les États membres, l'obligation d'appliquer de façon directe ces accords ou d'élaborer des normes de transposition de ceux-ci, ni l'obligation de modifier les dispositions internes en vigueur pour faciliter leur mise en œuvre ».

5.2.1.1. La Commission affirme que la déclaration du Protocole est unique et constitue pour cette raison une partie intégrante du Traité.

5.2.1.2. On peut évoquer la fragilité juridique d'une telle déclaration. Le point de vue de la Commission dans ce texte peut en effet être mis en doute car normalement une déclaration n'est pas partie intégrante d'un Traité. Contrairement à ce que prévoit la communication, la déclaration fait l'objet à l'article 4 paragraphe 2 d'une disposition claire: «la mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient (...)». En conséquence, le Comité ne partage pas le point de vue de la Commission.

5.2.2. En tout état de cause, la négation de l'obligation de prendre des mesures législatives pour faciliter la mise en œuvre des accords n'exclut pas l'obligation d'éviter une législation qui aurait un impact négatif sur la mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire.

5.3. La décision du Conseil et l'accord

5.3.1. La Commission se réserve le droit «en tant que gardienne des traités», de prendre en considération plusieurs critères lors de la préparation de propositions de décision du Conseil, «et de refuser de soumettre des propositions de décision relative à la mise en œuvre d'un accord» (paragraphe 39). L'Accord ne fait référence à aucun des critères mentionnés dans la communication.

5.3.2. L'article 4 paragraphe 2 prévoit pour la mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire, des mécanismes de rechange qui sont obligatoires. Le texte n'est pas clair quant à la possibilité pour la Commission de refuser la deuxième voie si les partenaires sociaux le demandent. Il laisse en revanche entendre de manière implicite que le Conseil, lui, peut le faire dès lors qu'il peut rejeter la proposition comme le reconnaît la communication (paragraphe 42). Cette facilité ne s'applique pas à la Commission. Le Comité préconise d'appliquer la procédure mentionnée au point 4.4 du présent avis.

5.3.3. La décision du Conseil «doit se contenter de rendre obligatoires les dispositions de l'accord conclu entre les partenaires sociaux, de manière à ce que le texte de l'accord ne fasse pas partie de la décision mais y soit annexé» (paragraphe 41). La question se pose dès lors de savoir de quel type d'instrument contraignant il s'agit: décision, directive ou règlement. La difficulté provient, à l'article 4 paragraphe 2, de la traduction du mot «décision» en allemand, en danois et en néerlandais, langues dans lesquelles le mot utilisé est différent de celui qui est couramment employé pour désigner un instrument législatif communautaire.

5.3.4. Le Comité souhaite souligner que la décision mentionnée à l'article 4 paragraphe 2 fait référence à

un instrument juridiquement contraignant, comme le prévoit l'article 189 du Traité. Cela implique que les seuls instruments législatifs possibles sont un règlement, une directive ou une décision.

5.3.5. Selon le Comité, les partenaires sociaux doivent décider à quel instrument juridique contraignant ils accordent la préférence.

5.3.6. La communication précise que «les partenaires sociaux, qui mènent leurs négociations de manière indépendante, ne sont nullement tenus de se limiter au contenu des propositions que la Commission est en train d'élaborer ou à l'apport de modifications, étant entendu que seuls pourront faire l'objet d'une action communautaire les domaines concernés par la proposition de la Commission» (paragraphe 31). Toutefois, les partenaires sociaux peuvent, indépendamment de la Commission, entamer et développer de manière autonome le dialogue social au niveau communautaire. Ils peuvent conclure des accords indépendamment de toute proposition de la Commission ou de toute procédure de consultation (voir ci-dessus paragraphe 4.1.3).

5.3.7. Selon l'article 4 paragraphe 2 «la mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire», y compris ceux conclus par le biais du dialogue social autonome, intervient selon l'une des deux voies indiquées. S'agissant des décisions du Conseil, le champ d'application de ces accords ne s'étend qu'aux «matières relevant de l'article 2». Toutefois, en ce qui concerne la première des deux modalités (obligatoires) de remplacement («procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres») la portée de l'accord n'est pas aussi restreinte.

5.3.8. La politique sociale communautaire peut être enchâssée dans des mesures législatives émanant d'organes communautaires (comme par exemple les décisions du Conseil); elle peut désormais résulter également du dialogue social sous la forme d'accords conclus au niveau communautaire. La portée potentielle de chacun de ces accords n'est pas identique à celle des mesures législatives, laquelle est délimitée par l'article 2.

5.3.8.1. Aucune raison ne semble devoir limiter les partenaires sociaux au champ d'application des seules propositions susceptibles d'être intégrées au processus législatif. Ils peuvent parvenir de manière autonome à des accords sur «les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lock-out», domaines qui sont exclus de la compétence des organes législatifs de la Communauté par l'article 2 paragraphe 6. Cet article exclut explicitement les domaines mentionnés des «dispositions du présent article» mais non des «accords conclus au niveau communautaire», lesquels «seront mis en œuvre» (article 4 paragraphe 2).

5.3.9. Les accords peuvent être conclus sans la participation directe des institutions communautaires et ne sont soumis à aucune restriction explicite, qu'il s'agisse de leur contenu ou encore du vote à la majorité ou à l'unanimité. L'on voit ainsi émerger un double niveau de compétences communautaires: tout d'abord, les nouvelles compétences envisagées par l'Accord et appli-

cables aux mesures adoptées par les institutions communautaires; ensuite, une série de compétences attribuées aux partenaires sociaux, comportant l'obligation de

mettre en œuvre « les accords conclus au niveau communautaire ». Ces dernières tomberaient ainsi dans le cadre du droit communautaire.

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

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

(94/C 397/18)

Le 12 octobre 1994, le Conseil a décidé conformément à l'article 99 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 décembre 1994 (rapporteur: M. Janssen).

Le Comité économique et social, au cours de sa 321^e session plénière (séance du 21 décembre 1994), a approuvé à l'unanimité l'avis suivant.

1. Contenu et contexte de la directive

1.1. Les directives CEE concernées (77/388/CEE et 83/181/CEE) lient les exonérations de la TVA de certaines importations définitives de biens au règlement sur les franchises douanières. La technique législative utilisée à cet effet consistait en la reproduction quasi intégrale du texte douanier dans la directive sur la TVA.

Cette liaison est justifiée par les motifs suivants:

- l'existence de contraintes fiscales découlant de traités internationaux;
- les modalités d'application des exonérations relèvent, dans la plupart des États membres, des services douaniers.

L'ouverture des frontières intérieures depuis le 1^{er} janvier 1993 a rendu cette liaison encore plus nécessaire: en raison de la suppression des contrôles et des formalités aux frontières intérieures, les concepts d'importation et d'exportation ne sont plus utilisés que dans les échanges commerciaux entre la Communauté et les pays tiers.

1.2. Toutefois, cette liaison implique logiquement que les modifications apportées au règlement en matière de franchises douanières soient transposées dans la directive en matière d'exonération de la TVA.

Au mois de juin de cette année, la Commission a rédigé une proposition en remplacement du règlement « franchises douanières » (94/212 déf.). Cette proposition a dès lors été assortie d'une proposition de remplacement de la directive 83/181/CEE en matière d'exonération de la TVA. Le Conseil a saisi le Comité d'une demande d'avis sur cette dernière proposition.

1.3. La modification du règlement « franchises douanières » a été introduite pour permettre:

- la codification des textes: le règlement initial est en effet d'application depuis 1984 et a été modifié à six reprises au cours des 10 dernières années;

- l'actualisation de concepts: différents montants d'exonérations ont été adaptés à l'inflation et augmentés pour atteindre un chiffre plus réaliste;
- la simplification: les exonérations pour les envois entre particuliers et pour les voyageurs sont aujourd'hui traitées dans un chapitre unique;
- les conditions irréalistes ou difficilement contrôlables ont été reformulées.

La proposition consiste essentiellement à consolider, actualiser et simplifier une « ancienne législation », sans pour autant apporter des modifications profondes à son contenu.

1.4. Ce nouveau « texte douanier » est repris dans la proposition de modification de la directive en matière d'exonération de la TVA actuellement en objet.

En outre, la proposition prévoit les dispositions spécifiques suivantes:

- La Commission opte pour une autre technique législative: là où, par le passé, le texte en matière de franchises douanières était copié, on utilise aujourd'hui la technique du renvoi.
- En outre, les directives portant sur les exonérations pour les biens contenus dans les bagages des voyageurs et les petits envois entre particuliers deviennent superflues et sont supprimées. Ces exonérations sont aujourd'hui incluses dans le règlement douanier et sont, par le biais de la technique de renvoi, également d'application dans le domaine fiscal.
- Les franchises douanières et les exonérations de la TVA diffèrent en plusieurs points. Ces différences sont maintenues et sont reprises dans une annexe à la directive. Cette annexe prévoit les dispositions particulières suivantes:
 - certains biens pouvant bénéficier d'une franchise douanière restent soumis à la TVA (par exemple, les instruments scientifiques, les effets et objets mobiliers en cours d'usage destinés à une résidence secondaire);
 - certains biens bénéficiant d'une franchise douanière peuvent être soumis à la TVA par les États

⁽¹⁾ JO n° C 282 du 8. 10. 1994, p. 3.

- membres (par exemple, les marchandises de valeur négligeable importées dans le cadre d'une vente par correspondance);
- d'autres biens ne bénéficient d'une exonération de la TVA que si des conditions supplémentaires sont remplies (par exemple, les objets destinés aux personnes handicapées sont exonérés de la TVA à condition que les objets soient importés par des institutions pour handicapés et qu'ils soient adressés à titre gratuit et sans aucune intention d'ordre commercial de la part du donateur à une telle institution);
 - certaines exonérations de la TVA peuvent être maintenues par les États membres (par exemple, dans le cadre d'accords frontaliers avec des pays limitrophes).

2. Observations du Comité

2.1. Bien qu'il n'ait pas été formellement consulté sur la proposition de règlement en matière de franchises douanières, le Comité a, au cours de l'examen de la directive TVA, tenu compte, dans la mesure du possible, des liens existant entre la directive et le règlement. Il a pu s'appuyer, en l'occurrence, sur les informations qui lui ont été fournies par les services de la Commission.

2.2. L'autre technique législative qui est aujourd'hui utilisée et qui consiste, pour les dispositions en matière d'exonération de la TVA, à renvoyer au règlement douanier, sans reprendre explicitement l'ensemble des dispositions de détail, constitue sans aucun doute une simplification pratique, que le Comité soutient. D'éven-

tuelles modifications futures des franchises douanières auront désormais une répercussion automatique sur les exonérations de la TVA.

2.3. Toutefois, le Comité souhaite mettre en garde contre les effets financiers indésirables, sur les revenus de l'État, d'une extension des franchises douanières qui ne tiendrait pas compte de l'impact automatique sur les exonérations de la TVA. Il appartient à la Commission d'assurer ici la coordination nécessaire entre les franchises douanières, d'une part, et les exonérations de la TVA, d'autre part.

Le Comité attire également l'attention sur le fait qu'une simplification n'est pas toujours synonyme de transparence ou de clarté. Pour certaines personnes concernées (citoyens, consommateurs, petites et moyennes entreprises), la « technique de renvoi » utilisée pourrait engendrer quelques problèmes d'interprétation.

Le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission et du Conseil sur le fait qu'un certain nombre de règles et exceptions, prévues à l'annexe K, sont essentielles pour les rapports de concurrence sur le marché intérieur. Plus précisément, il convient d'éviter la situation dans laquelle l'importation de certains biens en provenance de pays tiers pourrait faire l'objet d'une exonération, alors qu'un producteur européen de ces biens serait soumis au régime de la TVA. Cette situation pourrait, soit avoir des conséquences pour la position concurrentielle des producteurs européens, soit provoquer d'éventuelles délocalisations, soit entraîner un déplacement des échanges commerciaux avec répercussions sur les revenus de l'État. Dans ce dernier cas, les producteurs européens exporteraient d'abord le produit pour le réimporter par la suite, mais cette fois sans TVA.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur le projet de décision du Conseil modifiant la décision 91/115/CEE du Conseil instituant un comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements

(94/C 397/19)

Le 13 décembre 1994, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le projet susmentionné.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 décembre 1994 (rapporteur: M. Donovan).

Le Comité économique et social, lors de sa 321^e session plénière (séance du 21 décembre 1994), a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Le projet de modifications proposées par la Commission à la décision du Conseil du 25 février 1991 vise l'adjonction de nouveaux membres au comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements suite à la création de l'Institut monétaire européen le 1^{er} janvier 1994.
2. Les modifications proposées ne relevant essentiellement que de la forme, le Comité économique et social approuve le projet de décision du Conseil.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

**Avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur
l'amélioration de l'environnement fiscal des petites et moyennes entreprises**

(94/C 397/20)

La Commission a décidé le 6 juin 1994 de consulter, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

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 30 novembre 1994 (rapporteur: M. E. Müller).

Le Comité économique et social, lors de sa 321^e session plénière (séance du 21 décembre 1994), a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. *Le contexte communautaire*

1.1.1. Diverses actions communautaires initiées depuis l'échéance de la mise en œuvre du marché intérieur se rapportent au rôle qu'il convient d'attacher aux PME de l'Union européenne. Le Livre blanc de fin 1993 souligne plus particulièrement leur importance pour atteindre les objectifs y visés.

Le Comité économique et social a, dans divers avis, soutenu fondamentalement la démarche de la Commission, appuyée par le Parlement européen et confirmée généralement, voire renforcée parfois par le Conseil. En même temps, le Comité économique et social a tenu à relever un certain nombre de domaines dans lesquels des actions précises en faveur des PME et de l'artisanat s'imposent.

En effet, le seul constat des valeurs réelles et potentielles des PME et du rôle leur attribué dans l'effort commun de relance d'actions pour le renforcement économique et social de l'Union européenne ne suffit pas. Il faut se rendre compte que ces forces potentielles ne pourront se déployer et être mises à profit que si l'on parvient à insuffler dans les secteurs très diversifiés des petites et moyennes entreprises des éléments de dynamisme et à en écarter le mieux possible des facteurs de freinage.

Pour que la confiance mise actuellement dans les PME en tant que « pierre angulaire de l'économie de l'Union » n'aboutisse donc pas à des désenchantements lourds de conséquences, il importe de passer aux actes, à tous les niveaux décisionnels, afin d'arriver à une définition juste des voies et des moyens concrets pour la mise en jeu correcte, immédiate et durable des forces potentielles de ces PME.

1.1.2. La Communication de la Commission sous examen peut être considérée comme une tentative d'entrer dans une voie d'actions concrètes. Elle se base sur le Programme stratégique pour le marché intérieur et repose, selon ses propres termes, sur le principe commun de politique économique, en vertu duquel il est dans l'intérêt de la Communauté de soutenir les PME.

Par ailleurs, l'approche utilisée par la Commission est conforme au principe énoncé dans sa Communication au Conseil et au Parlement européen du 26 juin 1992 ⁽¹⁾ 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 ».

1.1.3. Le problème de la subsidiarité mérite d'être examiné dans la mesure où il convient de constater si les orientations et les solutions proposées par la Commission peuvent constituer des incitations pour les États membres à prendre des mesures appropriées, sur la base des « meilleures pratiques » et dans le cadre de leurs compétences nationales ou si des actions d'amélioration touchent d'une façon incisive au problème du fonctionnement du marché intérieur et peuvent dès lors se situer dans le cadre communautaire justifiant ou exigeant des interventions plus ou moins limitées, plus ou moins contraignantes.

Par ailleurs, il convient de relever que d'éventuelles distorsions de concurrence qui pourraient se manifester sur le plan des échanges transfrontaliers des PME peuvent être d'origines multiples et sont dès lors à examiner dans toutes leurs facettes avant de conclure que des divergences situées dans le domaine de la fiscalité directe des États membres constituent des éléments de freinage au fonctionnement du marché intérieur de façon à requérir une intervention contraignante de la part de l'Union européenne. La Commission pourrait procéder à l'évaluation de telles situations

1.1.4. La Commission agit en conformité avec le principe énoncé dans sa Communication du 26 juin 1992 prémentionnée et souligne qu'elle « n'a nullement l'intention d'harmoniser les régimes fiscaux purement nationaux des PME ».

Le Comité économique et social, sous réserve des considérations qu'il y a lieu d'exposer dans les chapitres suivants relatifs notamment aux divers volets visés par la Communication sous examen, approuve cette démarche prudente au stade actuel du développement de l'Union européenne et il se félicite de l'initiative prise en faveur de l'amélioration de l'environnement fiscal des PME.

⁽¹⁾ Doc. SEC(92) 1118 final.

Cette façon de procéder devrait permettre de trouver une voie médiane satisfaisante entre, d'une part, les attentes ambitieuses placées dans l'Union et ses moyens d'action en faveur des PME et, d'autre part, les positions plus restrictives manifestées à l'égard des interventions de l'Union précisément en matière de l'environnement fiscal des PME.

1.1.5. Le Comité économique et social constate avec satisfaction que la Commission, en prenant des initiatives visant à définir les orientations permettant d'arriver à de meilleures modalités d'imposition des PME, suit le chemin tracé par le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.

À ce sujet, il importe de se référer au chapitre intitulé « Prélèvements obligatoires sur le travail » du Livre blanc faisant état entre autres du « cas particulier des PME » et du rôle important revenant à ces entreprises en matière d'emploi et énumérant plusieurs types de mesures fiscales qui pourraient aider les PME.

1.1.6. L'interdépendance, les relations directes et indirectes entre les divers domaines de politique sur le plan européen et sur le plan national ressortent ainsi, une fois de plus, d'une façon frappante. Pour cette raison, le Comité économique et social se doit d'insister, également dans le contexte du présent avis, sur la nécessité d'actions fortes et soutenues, concentrées et coordonnées allant dans le sens des objectifs du « Programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat » (doc. COM(94) 207 final).

1.2. Le contexte des États membres

1.2.1. Les politiques instaurées par les États membres à l'égard des PME se présentent sous des facettes variées et dans des formes diversifiées en ce qui concerne leur ampleur et leur contenu. La mise en place plus ou moins rapide et plus ou moins récente des dispositifs respectifs dépend largement du degré d'identification des problèmes affectant la création, le développement et la transmission des entreprises sur le plan national, régional et sectoriel. De même, les critères retenus dans le cadre des orientations générales des politiques économique, sociale financière et budgétaire des Gouvernements successifs des États membres détermineront les modalités générales et spécifiques des interventions publiques en faveur des PME.

1.2.2. C'est dans ce contexte qu'il faut insister sur la nécessité de mettre en place des comités d'échanges d'expériences et de meilleures pratiques et de créer des « forums » de consultations auxquels devraient être associés d'une manière convenable les organismes concernés par le développement des PME; c'est dans ce contexte également qu'il faudra dégager progressivement les instruments et les mécanismes qui, selon la situation des États membres, seront à considérer comme les plus appropriés pour les PME; c'est dans ce contexte encore que pourra se traiter la question importante du choix des mesures à prendre, celles d'ordre fiscal et celles situées dans la gamme des mesures non fiscales, et la question du choix des critères à faire valoir tels que:

efficacité économique des mesures, équité, neutralité, effet social, simplicité administrative, répercussions budgétaires, etc.

1.2.3. L'examen sans doute intéressant de ces aspects ne peut se faire dans le cadre du présent avis. Le Comité économique et social est cependant convaincu que le problème de l'environnement fiscal devrait être traité dans un contexte le plus global possible tenant compte de la situation et des tendances concernant les charges fiscales totales et se manifestant dans les États membres sur le plan national, régional et local. Comme il ignore sous quelle forme et dans quelle intensité il y a eu ou il y aura consultation des États membres à l'égard des propositions contenues dans la Communication sous examen, il est en droit de se demander si et dans quelle mesure ces propositions correspondent aux possibilités et aux disponibilités d'application dans les États membres dans le cadre de leurs politiques respectives définies à l'égard des PME.

1.3. Le contexte des PME

1.3.1. Comme il a été souligné au sub-paragraphe 1.1.1 ci-dessus, il faut arriver sans tarder à mettre dans la balance les PME si l'on veut arriver à une amélioration sensible de la situation en matière de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi. Une adaptation des politiques aux conditions d'existence et de progrès des PME doit donc se faire d'une façon générale, en largeur et en profondeur. Cet effort considérable à effectuer sur le plan de l'Union et sur le plan des États membres doit être perçu dans les milieux des entreprises et être compris non seulement comme un message de bonne espérance, mais surtout comme invitation concrète à participer dans les meilleures conditions possibles, en tant que partenaires véritables, au processus du progrès.

1.3.2. Pour arriver à un déblocage des forces potentielles, l'Union et les États membres doivent tenir compte de certaines réalités inhérentes aux PME dont il faut mentionner au moins deux:

- la grande diversité de taille et d'activités des PME;
- l'indispensable mise à contribution des organismes d'appui des PME dans la mise en œuvre des programmes et des actions intégrées et coordonnées.

1.4. C'est dans le contexte des trois niveaux décrits ci-dessus que devra se placer l'action pour l'amélioration de l'environnement fiscal des PME, ce qui permettra d'approfondir de la meilleure façon les problèmes y relatifs, y compris ceux qui intéressent plus ou moins directement les milieux socio-économiques en général.

2. Examen des domaines d'action prévus dans la Communication

2.1. Le problème de l'allègement fiscal en vue d'un meilleur développement des PME dans l'Union est à

considérer dans le contexte plus général du financement des PME. La Commission est à encourager à approfondir, ensemble avec les États membres et les organisations représentant les PME, le problème très important du financement des PME en poursuivant systématiquement la démarche entamée notamment par sa Communication concernant les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises (doc. COM(93) 528 final du 10 novembre 1993) pour dégager les meilleures formules possibles du coût de financement, de l'accès aux sources financières, du crédit, etc⁽¹⁾.

Dans ce contexte se pose la question de savoir si les diverses possibilités de financement, les mécanismes et les programmes mentionnés dans ladite Communication ne comportent pas des implications fiscales. Dans ce cas, elles mériteraient également d'être examinées à la lumière de l'amélioration de l'environnement fiscal.

2.2. Dans cet ordre d'idées se pose également la question pour quelle raison la Communication de la Commission sous examen se limite au choix des quatre volets énoncés, (autofinancement; traitement fiscal du capital-risque; établissements stables de PME; transmission d'entreprises) qui ne sont certes pas dépourvus d'intérêt, mais qui, à première vue peuvent apparaître peu cohérents et d'une incidence relativement modeste pour l'ensemble des PME dans les États membres.

Cet aspect n'est pas à négliger face à la nécessité de veiller à une politique intégrée et à des programmes de développement coordonnés, source de dynamisme et d'innovation.

2.3. L'autofinancement

2.3.1. Les aspects liés au problème du financement interne ou externe des investissements des PME sont multiples. Ils ont été relevés à diverses occasions dans des avis du CES. Bien que l'autofinancement des entreprises se fasse essentiellement à travers les modalités d'assiette d'imposition et les profits nets réalisés, diverses formes facilitant la constitution de moyens d'autofinancement peuvent entrer en ligne de compte. Dans ce contexte, le Comité insiste sur la nécessité d'améliorer le traitement fiscal des bénéfices réinvestis des PME. En ce qui concerne l'impact possible de la fiscalité sur les moyens de financement, il doit se faire d'une façon neutre dans le cadre du système fiscal existant dans chaque État membre.

2.3.2. La Communication sous examen pose clairement le problème du traitement inégal des entreprises en matière d'imposition du bénéfice provenant du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

(entreprises individuelles et sociétés de personnes) et de l'impôt sur les sociétés de capitaux et du traitement différent selon la forme juridique des entreprises. Elle vise à la suppression de toute source de distorsion de concurrence entre entreprises soumises à un même régime fiscal.

2.3.3. Plusieurs États membres ont d'ores et déjà pris des mesures pour limiter la distorsion existant entre les modalités d'imposition du bénéfice et indiquent en quelques sorte la voie à suivre dans les systèmes des autres États membres. La Commission s'appuie d'ailleurs sur ces exemples pour définir les orientations possibles dans la Recommandation du 25 mai 1994⁽²⁾ annexée à la Communication portant la même date.

2.3.4. L'effort fait par la Commission tel qu'il ressort surtout de cette Recommandation dans son exposé des motifs et dans ses annexes est appréciable. Les aspects de la problématique y sont traités d'une façon détaillée, alors qu'à la lecture du seul texte de la Communication on pourrait conclure plutôt à une approche trop sommaire.

Le Comité se demande cependant si la consultation des États membres sur les possibilités d'application des recommandations faites a été suffisamment poussée. Il demande par conséquent à la Commission de veiller à ce que les informations que devront fournir les États membres avant le 31 juillet 1995 sur les principales mesures prises renseignent également sur les motifs pour lesquels les États membres n'ont pas pu suivre les recommandations de la Commission.

2.3.5. Tout en appréciant à sa juste valeur les efforts pouvant être faits pour éviter des impositions inégales du bénéfice réinvesti, notamment par les possibilités d'options à créer et/ou par l'introduction de taux d'imposition comparables pour les entreprises constituées en société de capitaux ou non, le Comité économique et social doit soulever le problème complexe de la détermination, surtout dans les rangs des petites entreprises individuelles et des sociétés de personnes, du bénéfice réinvesti et des difficultés administratives s'y rapportant. Il ne faut pas que sous le prétexte d'arriver à un allègement fiscal de ces entreprises, on finisse par leur créer d'autres charges sans leur donner la garantie que dans la pratique elles puissent réellement bénéficier du système instauré pour elles.

En effet, des expériences faites dans certains systèmes fiscaux plaident en faveur de cette mise en garde. Il va de soi que la recherche d'allègements en faveur de sociétés de personnes ne pourra pas conduire à des traitements discriminatoires des sociétés de capitaux.

Dans ce contexte, le Comité voudrait attirer l'attention de la Commission sur le fait que la Recommandation du 25 mai 1994 ne fait pas état de la possibilité de modification du statut juridique à partir d'une société de capitaux vers une société de personnes. Cette omission demande à être redressée, d'autant plus que le passage

(1) Avis du Comité sur la « Communication de la Commission concernant les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises » du 6. 7. 1994, (doc. CES 850/94).

(2) JO n° L 177 du 9. 7. 1994.

du statut dans les deux sens est envisagé dans la Communication sur la « Transmission d'entreprises » du 23 juillet 1994.

2.3.6. La Commission ferait donc bien d'examiner l'idée d'un plafonnement sur le plan national de l'impôt sur le revenu au titre des revenus industriels et commerciaux en faisant abstraction du statut juridique des entreprises. D'autres variantes telles que, par exemple, la création de conditions d'imposition analogues à celles appliquées aux investissements en capitaux pourraient être envisagées dans le cadre des situations nationales spécifiques conditionnées par des choix d'ordre technique et politique.

2.3.7. Dans l'optique de l'amélioration de la situation du financement des PME et de leur encouragement à l'autofinancement, le problème de la double imposition économique des revenus qui consiste à cumuler en quelque sorte les charges fiscales par l'imposition des bénéfices de l'entreprise selon un taux proportionnel et ensuite par l'imposition des bénéfices distribués selon des barèmes progressifs de l'impôt sur le revenu, devrait faire l'objet d'un échange d'informations entre les États membres. Cet exercice devrait se faire également à l'égard de la double imposition économique des fortunes. Dans cet ordre d'idées le Comité encourage la Commission à poursuivre les initiatives prises jusqu'à présent en vue d'aboutir à des décisions dans la problématique de la double imposition.

2.4. *Le capital risque et son traitement fiscal*

2.4.1. L'examen de ce volet de la Communication devra se faire à la lumière du degré d'opportunité pour l'ensemble des PME du capital risque. À ce sujet, il y a lieu de se référer à l'avis du Comité sur la « Communication de la Commission concernant les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises » du 6 juillet 1994⁽¹⁾.

D'un côté, il faut tenir compte du fait que la grande majorité des PME de l'Union occupe moins de 10 travailleurs, ce qui n'enlève rien à leur capacité de création d'emplois, mais ce qui soulève la question, surtout dans l'optique des domaines et du rayonnement des activités de ces entreprises, dans quelle mesure ce mode de financement est vraiment adapté aux besoins des PME, notamment à celles n'ayant pas le statut de société de capitaux.

D'un autre côté, il faut tenir compte des forces d'innovation et d'expansion propres aux PME, parfois dans des activités peu prometteuses d'une rentabilité immédiate. Dans ce cas, des formes et des modalités de financement appropriées par capital risque doivent être disponibles. Il s'ensuit que le problème de la transparence dans le domaine capital-risque prend une importance non négligeable, et que, placé dans le contexte d'activités transfrontalières, il pourra faire l'objet d'une Recommandation.

2.4.2. Le Comité économique et social peut donc souscrire à l'idée de poursuivre l'examen du meilleur fonctionnement possible des Fonds de capital risque, tout en y incluant l'aspect transfrontalier et tout en s'inspirant des systèmes d'imposition tels qu'ils sont décrits dans la Communication au sujet de la France et du Royaume-Uni.

2.5. *Les charges administratives et les établissements stables*

2.5.1. La « complexité administrative » en matière fiscale s'étend certainement à des aspects qui dépassent de loin les charges administratives et fiscales liées aux activités transfrontalières. Il faut préciser par ailleurs que pour la grande majorité des PME, les activités ont et garderont un caractère local et régional, sauf pour celles dont l'activité se trouve dans une région frontalière et qui, dans le processus de l'intégration européenne, étendent leur territoire d'opération sur le marché du ou des pays voisins de l'Union.

2.5.2. L'analyse de la Commission sur l'impact des formalités et des charges fiscales pour les PME en cas d'activités transfrontalières est correcte dans la mesure où elle met l'accent sur le problème des établissements stables qu'il y a lieu d'élucider dans ses différentes facettes, dont le traitement fiscal.

2.5.3. L'expression « établissement stable » est toujours utilisée dans des conventions bilatérales tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Dans ce cas, elle désigne une installation fixe d'affaires où l'entreprise exerce tout ou partie de son activité sans conditions de durée.

Suivant la convention modèle de l'OECD, un chantier de construction ou de montage devient un établissement stable et est sujet à l'imposition dans l'État dans lequel il se trouve dès que sa durée dépasse 12 mois. Des conventions bilatérales conclues entre certains pays prévoient des durées inférieures.

2.5.4. Dans ce contexte, il y a lieu de signaler que de nombreuses PME, surtout du secteur de la construction, exercent leurs activités dans une région frontalière de part et d'autre de la frontière (abolie en théorie) sans « établissement stable », mais en maintenant leur siège de direction dans leur pays d'origine où elles restent imposables pour ce qui est du bénéfice de l'entreprise.

2.5.5. Si le problème des établissements stables mérite d'être examiné dans l'optique de l'extension des activités des PME dans d'autres États membres, il y aura lieu de procéder à un examen détaillé des différentes formes d'établissement.

Dans le cas d'un établissement sous forme de filiale et de succursale, notions juridiques précises, les problèmes liés à l'exercice de l'activité dont e.a. le régime d'imposition à appliquer ne devraient pas donner lieu à des difficultés.

(1) Doc. CES 850/94.

Quand il s'agit d'opérer sur la base de la notion d'établissement stable, il en va sans doute autrement en raison des situations diverses pouvant en résulter pour les entreprises au sujet du régime d'assujettissement fiscal, du bénéfice d'éventuels avantages fiscaux et autres accordés aux entreprises établies dans l'État membre « d'accueil », du régime de la sécurité sociale, etc.

Le Comité est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'agir à la hâte en cette matière, mais qu'un examen soigneux des situations réelles tant dans les régions limitrophes que dans les régions plus centrales des États membres devra se faire.

2.6. La transmission d'entreprises

2.6.1. Les problèmes de la transmission des entreprises constituent sans doute un des domaines prioritaires dans lesquels il y a lieu d'engager rapidement des actions concertées dans les États membres et dans l'Union européenne.

Il va de soi que ces problèmes s'étendent au-delà de l'aspect de la fiscalité et que cet aspect spécifique comporte plus de facettes que celles évoquées brièvement dans la Communication sous examen qui, en somme, ne touche qu'aux questions des droits de succession et donations.

2.6.2. Il faut dire que cette vue assez étroite vient d'être corrigée par une nouvelle Communication plus récente qui date du 23 juillet 1994 et qui est intitulée « Communication de la Commission sur la transmission des entreprises. Actions en faveur des petites et moyennes entreprises (94/C 204/01) ».

2.6.3. Jusqu'à présent, le CES n'a malheureusement pas été consulté au sujet de cette Communication résultant d'une démarche de consultation entamée au début de l'année 1993. Son objectif couvre complètement celui énoncé dans la Communication sous avis puisqu'elle veut produire les effets suivants :

- « réduire les charges pour les petites et moyennes entreprises et contribuer à la création d'un environnement juridique et fiscal qui facilite la transmission dans le but de sauvegarder le tissu des entreprises et de préserver l'emploi;
- éliminer l'inégalité existant entre les petites et moyennes entreprises et les grandes entreprises étant donné que les petites et moyennes entreprises ont en général un nombre de propriétaires beaucoup plus limité et que le décès de l'un d'entre eux peut entraîner des conséquences financières plus lourdes en ce qui concerne la continuation de l'entreprise ».

2.6.4. Sans vouloir analyser en détail le contenu de cette nouvelle Communication, le CES est cependant d'avis qu'il y a lieu de souligner certains aspects qui sont d'une certaine importance dans le contexte de l'amélioration de l'environnement fiscal et qui devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part du CES dans ses futurs travaux.

2.6.5. L'éventail des actions pouvant entrer en ligne de compte pour la réalisation des objectifs visés s'étend sur 4 axes qui comportent une dizaine de domaines d'opérations à envisager et dont il y a lieu de relever à titre d'indication les principaux aspects ayant une implication fiscale pour les entreprises et devant par conséquent être repris dans les réflexions à faire en cette matière. Peuvent être mentionnés à ce sujet les aspects suivants :

2.6.5.1. La préparation adéquate de la transmission par :

- des actions relatives au droit de transformation de la structure juridique;
- des actions relatives aux modalités de structure et de fonctionnement de société anonyme les mieux adaptées aux besoins de la petite et moyenne entreprise;
- des actions relatives à la neutralité fiscale des opérations à effectuer pour préparer efficacement la transmission.

2.6.5.2. La fiscalité de la transmission aux tiers, où interviennent divers aspects relatifs à la vente de l'entreprise, à l'imposition de bénéfices de la vente, à la cession de l'entreprise aux employés, aspects qui ne sont pas évoqués dans la Communication du 25 mai 1994 sous avis.

2.6.5.3. Les mesures pouvant faciliter la réussite de la transmission familiale où une place importante revient au problème des droits de succession et droits de donation dont l'incidence sur divers domaines du droit national et des principes fondamentaux de la législation fiscale n'est pas à négliger. Y intervient également e.a. le problème de la double imposition internationale.

2.6.6. Tout en se félicitant de l'existence de ce document de réflexion et de travail pour un domaine ayant un impact considérable pour l'ensemble des PME, pour les structures économiques de l'Union européenne, des États membres et de leurs régions, le CES doit insister sur le volet de l'encouragement des créateurs d'entreprises par des mesures fiscales adéquates. En effet, le problème de la transmission et de la pérennité des PME ne pourra être résolu d'une façon efficace et dynamique que si les entreprises existantes et viables trouvent des créateurs d'entreprises intéressés au statut d'entrepreneur. Les mesures d'encouragement à prendre à cet égard sont multiples. Elles peuvent se situer en partie dans le contexte des incitations par des avantages fiscaux. Le CES demande par conséquent d'y consacrer un chapitre spécial dans la démarche de réflexion voulue par la Communication.

3. Propositions d'autres mesures

3.1. Compte tenu des remarques faites ci-devant sur le caractère encore sommaire des orientations indiquées actuellement par la Commission, le CES voudrait faire à son tour quelques suggestions complémentaires au sujet de domaines d'imposition pouvant donner lieu à un examen du bien-fondé et des possibilités d'action sur le plan national et communautaire.

3.2. Il est évident que cet examen devrait se faire dans le respect tant des politiques globales d'ordre fiscal et d'ordre non fiscal menées par les États membres à l'égard des entreprises que des principes généraux et des orientations de base déterminant la politique fiscale, économique et sociale des États membres.

3.3. Le CES se rend compte que la communication sous examen et la Recommandation y annexée constituent un premier pas dans la direction de l'objectif à atteindre. Il n'ignore pas non plus que les États membres disposent d'une gamme plus ou moins étendue de mécanismes, de programmes et de dispositions en vue de promouvoir la création et le développement des PME des divers secteurs. D'une façon générale, ces mesures peuvent se regrouper autour des 3 catégories suivantes :

- a) réduction des charges et des obstacles financiers et administratifs;
- b) encouragement à la création de nouvelles entreprises, à la reprise d'entreprises existantes et au démarrage des activités sur des bases solides;
- c) promotion du développement des PME par la création d'un environnement favorable sur divers plans : financier, économique, social, technologique.

3.4. À vrai dire, la Communication sous examen ne comporte que peu d'aspects entrant directement dans les catégories précitées. Aussi, le CES estime-t-il utile d'élargir l'éventail des interventions possibles en matière de l'environnement fiscal.

À cette fin, et tout en précisant qu'il entend se confiner dans le domaine de la fiscalité directe dans lequel les compétences et les moyens d'intervention de l'Union européenne restent réduits, le CES demande à la Commission d'envisager des examens, des analyses et des consultations dans les domaines ou aspects tels que :

3.4.1. Les mécanismes de bonification d'impôt au premier établissement et à la reprise d'une entreprise comportant éventuellement des exonérations d'impôt partielles ou totales sur le résultat social réalisé durant une première étape, exonérations liées éventuellement à des conditions à remplir dans le domaine de la qualification professionnelle ou de la création d'emplois.

3.4.2. Les modalités concernant certaines déductions pouvant se faire sur des participations dans les PME par des investisseurs privés de taille moyenne et petite,

catégorie d'investisseurs potentiels pour PME (voir avis du CES sur la « Communication de la Commission concernant les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises (1) ») ainsi que les possibilités de la constitution de provisions fiscales pouvant inciter davantage d'investisseurs financiers à investir dans des PME.

3.4.3. Les divergences de traitement fiscal pouvant exister entre investisseurs institutionnels et investisseurs privés, entre sociétés cotées ou non cotées à la bourse.

3.4.4. L'extension à tous les États membres de la possibilité donnée aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée, créées dans certains États membres suite à une initiative de la CE d'opter pour le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou pour celui de l'impôt sur le revenu des sociétés de capitaux.

3.4.5. La possibilité pour les PME de constituer, suivant un mécanisme à fixer, des réserves spéciales destinées au financement des investissements matériels et immatériels.

3.4.6. La possibilité de déduire du revenu imposable les frais engagés pour l'amélioration de la qualification dans le domaine du management et des frais de conseil au stade de la création de l'entreprise.

3.4.7. Les modalités d'amortissement ayant pour effet d'écarter d'éventuels handicaps jouant en défaveur des PME par rapport aux grandes entreprises.

3.4.8. Les modalités d'imposition en vigueur dans les États membres à l'égard de certains programmes d'actions et aides à caractère national et communautaire instaurés en faveur des PME.

3.4.9. Certains abattements ou exonérations à introduire en faveur des conjoints aidants employés dans les petites et moyennes entreprises.

3.4.10. Les divers aspects décrits dans la Communication prémentionnée du 23 juillet 1994 concernant « la transmission des entreprises ».

4. La consultation et le CES

4.1. En guise de conclusion, le CES approuve les initiatives prises par la Commission en vue d'améliorer l'environnement des PME. Il espère que les efforts entrepris trouveront un écho favorable sur les divers plans où les principes et les objectifs du « Programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat » devront être perçus et concrétisés.

4.2. Parmi les problèmes de base qui se posent dans cette matière complexe figure celui de la base juridique des instruments et des mesures que la Commission ferait bien de définir au fur et à mesure que les orientations retenues dans les différents domaines, en l'occurrence

(1) Doc. CES 850/94 du 6. 7. 1994.

celui de l'environnement fiscal, seront suffisamment précisées en vue de leur concrétisation.

4.3. Devant l'enjeu qu'est le développement cohérent de l'Union européenne, le CES se doit de soutenir pour le mieux la Commission et les acteurs économiques et sociaux concernés par la démarche entreprise en faveur des PME.

À ce sujet, il convient de souligner une fois de plus que le CES, en raison de sa composition, est appelé à servir de lieu de concertation et de forum d'échanges en vue de répondre à sa mission d'organe de consultation. Dès lors, chaque fois que la Commission entend procéder à

ce qu'on appelle une très large consultation au sujet d'un programme d'actions dont il s'agit de dégager à la première période de son élaboration les objectifs réalistes et les orientations de base, l'apport d'indications des milieux socio-économiques par le biais du CES pourrait s'avérer utile à plus d'un égard, notamment pour arriver à une meilleure prise en compte d'éléments importants de réflexion et à une identification rapide des problèmes. Cette façon de procéder pourrait être envisagée pour certains programmes d'action ou pour certaines lignes directrices sur base de modalités à convenir sans préjudice de la procédure de consultation normale. Les travaux complémentaires et les consultations envisagés dans le contexte de la Communication sous examen se prêteraient bien à un tel exercice.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur le XXIII^e Rapport sur la politique de concurrence

(94/C 397/21)

Le 25 mai 1994, la Commission, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le XXIII^e Rapport de la Commission sur la politique de concurrence (1993).

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 30 novembre 1994 (rapporteurs: MM. Morales et Ataíde Ferreira).

Lors de sa 321^e session plénière (séance du 21 décembre 1994), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le CES souhaite tout d'abord souligner l'importance qu'il attribue au rapport sur la politique de concurrence élaboré chaque année par la Commission. Il s'agit d'un document qui présente un grand intérêt et qui, depuis sa première publication, a contribué à mettre en lumière les grandes lignes de la politique communautaire en la matière.

1.2. Le XXIII^e Rapport contribue une fois encore au dialogue entre la Commission et les autres institutions communautaires, ainsi qu'à la transparence et à la sécurité juridique dans les relations avec les entreprises, les États membres et les consommateurs, qui sont les principaux intéressés par la politique de concurrence de la Communauté.

1.3. Le CES reconnaît l'effort d'information mené par la Commission et dont témoignent non seulement l'organisation du volumineux XXIII^e Rapport annuel mais également l'abondance de documentation complémentaire, dont la mise à jour doit être améliorée et dont le rythme de publication doit être maintenu et si possible augmenté. L'initiative de créer un service d'information est accueillie avec intérêt car il sera utile de connaître les résultats de cette expérience, grâce à un relevé périodique des questions posées et des réponses données.

1.4. Comme d'habitude, le rapport contient non seulement une analyse des activités de la Commission, mais également des indications importantes quant à la

manière dont elle entend agir à l'avenir. Le Comité s'est toujours félicité de la divulgation de ces orientations, dès lors qu'elle permet aux principaux intéressés de s'adapter de manière opportune et qu'elle suscite le débat public qui est indispensable à la réussite de la politique communautaire. Le Comité invite la Commission à continuer de fournir et à améliorer, dans la mesure du possible, les indications sur l'évolution future de la politique de concurrence, indications qu'il juge précieuses pour les agents économiques concernés.

1.5. Le Comité observe avec beaucoup d'intérêt la manière dont, dans le XXIII^e Rapport, la Commission inscrit la politique de concurrence dans le contexte des grands défis auxquels la Communauté est aujourd'hui confrontée: la réalisation des objectifs de croissance, de compétitivité et d'emploi; la mise en œuvre des nouvelles politiques reconnues dans le Traité de Maastricht; l'insertion de l'économie européenne dans le cadre de la libéralisation croissante du commerce mondial.

1.6. Il convient de reconnaître le caractère positif du fait que, dans l'ensemble du rapport, la Commission ne perd pas de vue que la politique de concurrence n'est pas une fin en soi, mais qu'elle se justifie en tant qu'instrument de réalisation des objectifs de la Communauté: croissance économique, développement industriel, compétitivité intérieure et internationale et emploi.

1.7. Enfin, le CES se félicite de la manière dont la Commission a réagi à son avis relatif au XXII^e Rapport⁽¹⁾. Tant l'analyse de l'avis que l'élaboration du XXIII^e Rapport témoignent d'un souci de maintenir un dialogue nourri avec le Comité en ce qui concerne les aspects des actions de la Commission qui ont fait l'objet de l'analyse la plus poussée, voire critique, de la part du Comité. Le CES considère cette attitude comme très positive et formule le souhait que la Commission n'en changera pas à l'avenir et qu'elle sera fructueuse.

1.8. L'écho que les préoccupations des milieux économiques et sociaux pourront avoir auprès de la Commission et le dialogue avec ceux-ci à travers leur porte-parole, qu'il s'agisse du CES ou des organisations représentatives de ces milieux, ne pourra être que bénéfique pour la Communauté et sa politique de concurrence. Les entreprises, les travailleurs et les consommateurs sont particulièrement sensibles aux choix de la politique de concurrence, dans la mesure où ils ont un impact sur la compétitivité, sur l'emploi, sur les conditions d'emploi et sur la qualité et le prix des biens et des services.

2. La politique de concurrence et les objectifs de l'Union européenne

2.1. Les règles de concurrence du Traité CE, conçues à l'origine comme de simples instruments au service de la réalisation du marché commun, ont été progressivement

perçues comme les fondements d'une véritable politique de concurrence au sens propre. Si le risque de voir le commerce intracommunautaire affecté demeure le critère d'attribution des compétences, les objectifs du Traité impliquent, outre la simple réalisation du marché intérieur, l'application de ces règles.

2.2. La nécessité d'articuler la politique de concurrence avec les nouveaux objectifs de l'Union est pour cette raison soulignée par la Commission, avec un accent particulier sur les domaines des politiques industrielle, culturelle et environnementale, dans lesquels un approfondissement de l'action de la Communauté est souhaité, sans oublier la politique régionale et la politique sociale.

2.3. Dans le contexte d'une Communauté en constante évolution et par rapport aux objectifs de l'Union, le CES reconnaît le rôle des règles de concurrence dans la réalisation du marché intérieur. Le volet répressif de la politique de concurrence, tant sous forme de condamnation des ententes et des abus de position dominante que de contrôle des aides d'État, conserve son importance, surtout en tant qu'instrument visant à combattre le risque de rigidité et d'inadaptation de la structure des entreprises.

2.4. Le CES et la Commission s'accordent à penser que la politique de concurrence n'est toutefois pas réductible à cette perspective négative et de simple surveillance. Le CES invite la Commission à améliorer encore la coordination et l'intégration entre la politique de concurrence et d'autres politiques, en particulier une politique industrielle de caractère non protectionniste. Il est également nécessaire de concevoir la politique de concurrence en tenant compte de la persistance d'inégalités entre entreprises européennes en termes de possibilités de concurrence et d'environnement concurrentiel, tant au niveau communautaire qu'à celui des relations avec les principaux partenaires commerciaux de la Communauté.

2.5. Dans le XXIII^e rapport, la Commission souligne avec insistance la contribution de la politique de concurrence à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi, et elle l'analyse en fonction des objectifs du Livre blanc. Elle souligne en particulier le rôle que peut jouer une politique d'aides rigoureuse dans la restructuration de l'économie européenne, en favorisant les PME, la recherche et développement et la création d'emplois durables.

2.6. Elle met en lumière les effets du contrôle des ententes et des abus de position dominante et sa contribution à une plus grande rationalité économique et à l'amélioration de l'allocation des ressources. Elle souligne l'importance du contrôle des concentrations et de la coopération entre les entreprises en ce qui concerne la libéralisation des services financiers, des télécommunications, des transports et de l'énergie et leur intégration dans des réseaux transeuropéens.

(1) JO n° C 34 du 2. 2. 1994.

2.7. Comme cela a déjà été dit, le CES ne peut que se féliciter du fait que la Commission est attentive aux liens qui existent entre la politique de concurrence et la réalisation des objectifs de croissance, compétitivité et emploi. Le CES interprète cette attitude comme une reconnaissance par la Commission elle-même qu'une conception répressive de la politique de concurrence ne peut, à elle seule, contribuer à relever de tels défis.

2.8. Il est peu probable que l'on puisse relever les défis de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi par la seule voie de la concrétisation du marché intérieur, de la déréglementation, de l'octroi d'exemptions à certains types d'accords de coopération interdits officiellement et de l'extension de la concurrence à des secteurs où celle-ci n'existait pas jusqu'à présent.

2.9. Il est sans aucun doute impératif de supprimer tous les obstacles qui empêchent d'exploiter le grand marché européen, mais il ne faut pas oublier que des disparités entre les États membres en termes d'environnement concurrentiel subsistent encore et que les horizons des entreprises européennes, ce qui est également le cas pour leurs homologues nord-américaines et japonaises, ont des limites qui coïncident avec les conditions de la concurrence mondiale qui, comme cela a déjà été dit, sont loin d'être exemptes de distorsions.

2.10. Le CES ne pense pas qu'il y a une relation automatique entre concurrence et compétitivité, ni entre concurrence et emploi. La compétitivité dépend moins de la concurrence que de l'environnement juridique, administratif, politique et social dans lequel l'activité des entreprises se développe.

2.11. La Commission est la première à reconnaître que le niveau de vie dans la Communauté ne doit pas être sacrifié sur l'autel de la compétitivité et qu'il convient d'affirmer avant tout par d'autres moyens l'Europe en tant que puissance économique. La politique de concurrence a apporté sa contribution à cet effet en permettant la coopération entre les PME, en favorisant la restructuration et la concentration des entreprises européennes et en encourageant l'équilibre des politiques nationales d'aide, avec la certitude que la réussite des entreprises européennes sur le marché mondial dépend d'une concurrence effective sur le marché européen.

2.12. Il est toutefois nécessaire d'articuler de manière spécifique et dynamique la conception de la concurrence et celle de la compétitivité sur ces deux marchés communautaire et international. La libéralisation du commerce mondial n'est pas un fait acquis, mais quelque chose qui se conquiert progressivement. La politique de concurrence doit donc être modelée en fonction de l'évolution de la disparition des barrières à l'entrée sur le marché communautaire, de l'ouverture et de l'égalisation des chances sur les marchés des principaux partenaires commerciaux de la Communauté et de la

comparaison des facteurs qui déterminent la compétitivité des différents agents économiques sur le marché mondial.

3. Articulation avec les politiques de la Communauté

3.1. Le conflit qui oppose la politique de concurrence et la politique industrielle est fréquemment relevé dans le rapport, ne serait-ce que pour faire comprendre que cette dernière, étant donné qu'elle est maintenue dans la sphère de compétence des États membres, est difficilement dissociable de conceptions protectionnistes. Le Traité de Maastricht, en reconnaissant la nécessité d'une politique industrielle communautaire a eu pour effet de mettre en valeur le rôle de la politique de concurrence en tant qu'instrument de la politique industrielle.

3.2. Quoique certains aspects de la politique de concurrence, comme le fait de favoriser les concentrations, la coopération entre entreprises et le soutien aux PME et à la recherche et développement, comme le prévoit l'article 130 du Traité, contribuent assurément à la réalisation des objectifs de la politique industrielle liés à la promotion de la compétitivité, la politique industrielle communautaire ne saurait exister dans le seul cadre de la politique de concurrence. En d'autres termes, la politique industrielle doit pouvoir influencer les choix de la politique de concurrence en matière de coopération entre entreprises.

3.3. La politique communautaire de concurrence repose en fait sur des règles prohibitives, qui sont toutefois atténuées, sous certaines conditions, par des exemptions ou des autorisations. Cela ne signifie pas pour autant que tout ce qui favorise la concurrence suffise à résoudre les problèmes de compétitivité. La Communauté s'inscrit dans un très vaste marché où les réglementations et pratiques d'autres États qui, directement ou indirectement, rendent difficile l'action des entreprises européennes, ont une grande influence.

3.4. Les modèles sociaux et économiques avec lesquels la Communauté est en concurrence sont très souvent éloignés de la réalité et des modèles européens. C'est dans ce contexte que les entreprises européennes doivent conquérir l'influence qui sera la leur. La politique industrielle, qui n'est pas à l'heure actuelle nécessairement synonyme de protectionnisme, doit présenter des choix clairs qui orientent l'adaptation de la structure des entreprises européennes au marché mondial, surtout eu égard au fait que la libéralisation de celui-ci a été entourée de grandes incertitudes.

3.5. La Commission a exercé ses compétences de manière à transformer sa politique d'exemptions et d'acceptation des concentrations et des aides en un instrument d'orientation décisif et clairement favorable à la coopération entre les PME et à l'amélioration de la compétitivité des entreprises européennes. Le CES reconnaît les résultats positifs de cette politique. Cependant, comme c'est le cas pour les concentrations,

la réglementation communautaire n'est pas toujours adaptée à la réalité, ce qui limite de façon néfaste l'action de la Commission.

3.6. La Communauté se présente comme un marché ouvert, mais elle ne peut imposer une libéralisation équitable du commerce mondial. Par conséquent, elle doit mener sa politique de concurrence en fonction des garanties d'ouverture qu'elle obtient de ses partenaires dans le cadre de la politique commerciale, de l'appui qu'ils accordent directement ou indirectement à leurs entreprises et de l'efficacité de la tutelle qu'ils exercent sur les opérateurs qui se trouvent sous leur juridiction.

3.7. Pour toutes ces raisons, le CES estime que l'autonomie de la politique industrielle communautaire sert davantage les objectifs ultimes de la politique de concurrence. D'innombrables situations de coopération et d'accords entre entreprises sont défensives et conjoncturelles et ne poursuivent pas, telle n'est d'ailleurs pas leur vocation, des objectifs de réorganisation structurelle et de retour à la compétitivité internationale. Elles doivent être appréciées de façon réaliste, en fonction des spécificités de chaque industrie et des conditions de la concurrence internationale, qui sont très souvent dissociées d'un contexte de réduction coordonnée des capacités.

3.8. La compétitivité ne peut être envisagée en dehors d'un contexte social, économique et réglementaire standardisé et, de ce point de vue, une politique industrielle claire constitue un cadre de référence précieux pour la politique de concurrence. Le CES reconnaît la complémentarité de la politique de concurrence et de la politique industrielle, ce qui suppose une définition claire de la nature, des objectifs et des instruments de cette dernière, condition préalable nécessaire à la cohérence et à l'efficacité de ces deux politiques.

3.9. À l'instar de ce qui a été affirmé pour la politique industrielle, le CES soutient, de façon générale, la coordination entre la politique de concurrence et les autres politiques de la Communauté. Dans certains cas, la politique de concurrence ne contribue que de façon limitée à la réussite de ces politiques. C'est notamment le cas, comme le signale d'ailleurs la Commission pour la protection de l'environnement, où la nécessité de réduire les coûts et l'intérêt qu'il y a à accéder aux mécanismes d'aide encouragent la réduction des émissions polluantes.

3.10. Dans d'autres cas, ce sont les spécificités de certains domaines d'action communautaire qui influencent la politique de concurrence. C'est notamment le cas de la politique culturelle, domaine dans lequel le CES reconnaît comme la Commission la nécessité de rechercher un équilibre entre la condamnation des discriminations et des monopoles et les politiques visant à préserver la diversité culturelle.

3.11. En ce qui concerne la lutte contre le « dumping » et les ententes de caractère protectionniste entre entreprises de pays tiers, le CES invite instamment la Commission, non seulement à améliorer l'efficacité de la réglementation « anti-dumping » dans le cadre du nouvel accord conclu lors du cycle d'Uruguay quant à l'application de l'article VI du GATT et à s'employer à ce que les autorités compétentes de ses principaux partenaires commerciaux s'engagent à contrôler la concurrence, mais aussi à prendre en considération ces comportements dans l'appréciation des réactions concertées dont conviennent les entreprises européennes.

3.12. Pour ce qui est de la politique de l'emploi, le CES invite la Commission à continuer de tenir compte des aspects sociaux, tant au niveau de la politique d'aides qu'à celui de la coopération entre entreprises, sans toutefois perdre de vue les objectifs fondamentaux de la politique de concurrence.

4. Dimension internationale de la politique de concurrence

4.1. Le CES considère comme très important que la Commission mette en exergue la dimension internationale de la politique de concurrence et la reconnaissance des incidences de la globalisation des marchés sur les orientations de la politique communautaire de concurrence. Il s'agit d'un sujet dont le Comité s'est toujours soucié.

4.2. Dans des avis antérieurs, il avait déjà relevé la nécessité d'inscrire la politique de concurrence communautaire dans le contexte du marché mondial. De ce point de vue, il paraît effectivement indispensable d'envisager sans crainte la coopération entre entreprises européennes, et notamment entre les entreprises les plus importantes en termes de capacité économique et du point de vue du marché, afin de leur permettre de faire face à la concurrence, tant sur le marché communautaire que sur celui de pays tiers.

4.3. L'impératif de la compétitivité mondiale des entreprises communautaires peut être difficile à concilier avec le maintien d'une concurrence effective dans le marché commun. Il est cependant important de ne pas établir dans ce domaine de préférences préconçues et rigides, liées à la primauté absolue de la concurrence dans le marché commun, d'autant que c'est uniquement au vu de chaque cas concret et compte tenu du contexte dans lequel les entreprises non communautaires agissent à partir de leur propre pays, notamment en matière d'incitants, qu'il est possible de définir les conditions adéquates pour la compétitivité internationale des entreprises de la Communauté et la préservation de la concurrence dans le marché commun.

4.4. Il a été difficile de parvenir à une convergence entre la politique commerciale et la politique de concurrence dans le cadre des relations avec les pays du GATT. Les efforts dans le sens d'un accord multilatéral de

défense de la concurrence n'ont pas produit d'effet, et l'on peut s'attendre à ce que plusieurs années s'écoulent encore sans résultats. Le CES juge qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à trouver une solution multilatérale au problème et en attendant, il est favorable à des accords bilatéraux avec les partenaires commerciaux les plus importants, comme c'est le cas avec les États-Unis, et à l'amélioration de leur application. Il est convaincu que les pressions exercées auprès des principaux partenaires commerciaux afin qu'ils appliquent rigoureusement leurs propres dispositions de défense de la concurrence vont commencer à porter leurs fruits. Il souligne toutefois qu'une coopération multinationale ou bilatérale n'est acceptable qu'à condition qu'elle réponde à une réciprocité absolue et que la confidentialité des informations échangées soit suffisamment garantie.

4.5. Tant qu'il ne sera pas possible de dégager un consensus sur un ensemble de règles internationales efficaces ni d'adopter un vrai code de conduite international pour la défense de la concurrence, il faut tenter de trouver un ensemble de principes essentiels de base susceptibles de guider les droits nationaux et de les harmoniser (1). L'harmonisation des législations est toutefois un objectif insuffisant s'il n'y a pas d'harmonie au niveau des critères d'application des règles de concurrence. Le CES juge donc nécessaire, même en ce qui concerne les pays disposant de réglementations proches de la législation communautaire, de continuer à surveiller attentivement les conditions qui régissent la concurrence chez nos principaux partenaires commerciaux.

4.6. Le CES est conscient que la situation économique délicate des pays d'Europe centrale justifie une certaine flexibilité. Malgré le parallélisme existant entre les règles du Traité CE et les dispositions des accords conclus avec ces pays, il est probable qu'ils n'ont pas la capacité et qu'il n'y règne pas les conditions qui leur permettent d'appliquer rigoureusement une politique de concurrence basée sur de tels principes.

4.7. Il convient toutefois de ne pas oublier que les conditions de production dans les pays marqués par un fort interventionnisme de l'État et la manière dont ils organisent leurs exportations peuvent avoir des conséquences inacceptables pour certains secteurs d'activités de la Communauté dont la compétitivité serait dans des circonstances normales indiscutable.

4.8. Le CES invite donc également la Commission à continuer de surveiller attentivement les relations commerciales avec ces pays dans le cadre des dispositions des accords internationaux en vigueur, à réagir de façon adéquate et en temps voulu dans le cadre du GATT, et à examiner dans cette perspective d'éventuelles formes de coopération défensive développées par les entreprises de la Communauté.

5. Subsidiarité et décentralisation

5.1. La compétence de la Commission est limitée aux pratiques qui faussent la concurrence et sont susceptibles d'affecter sensiblement le commerce entre les États membres. Il s'agit d'une délimitation de compétence traditionnelle que le Traité de Maastricht n'a pas modifiée. Le CES reconnaît que les élargissements successifs, l'importance croissante de la politique de concurrence et le contrôle des concentrations ont placé la Commission devant des défis gigantesques, auxquels elle s'est employée à répondre de manière efficace malgré des moyens limités.

5.2. Il est donc naturel que la Commission concentre son attention sur les aspects de la politique de concurrence qui, en raison de leur importance ou de leur caractère exemplaire, sont les plus susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté. Il convient également que, à mesure que l'interprétation et l'application de règles de concurrence de la Communauté deviennent plus familières et s'enracinent et que les droits nationaux s'harmonisent, un rôle accru soit reconnu aux autorités et aux juridictions nationales.

5.3. Le CES est donc d'accord avec la Commission lorsque celle-ci estime que les États membres devraient adapter leurs règles de concurrence aux dispositions du Traité, et que les autorités et juridictions nationales peuvent et doivent jouer un plus grand rôle dans le contrôle des situations qui, tout en ayant une dimension communautaire, ont un caractère national prédominant, ce qui correspond d'ailleurs au souhait de la décentralisation dans l'application du droit communautaire que partagent la Commission et les autorités nationales.

5.4. Le Comité estime que le problème de l'application du droit communautaire et national de la concurrence doit se poser en termes de complémentarité, compte tenu d'un objectif commun, et que c'est uniquement dans cette mesure que l'on peut parler de subsidiarité. Il estime également qu'il ne peut y avoir de confusion entre, d'une part, les situations dans lesquelles les restrictions de concurrence ont une importance qui est d'abord nationale et peuvent être contrôlées par les autorités et juridictions des États membres en appliquant le droit national et, d'autre part, les situations dans lesquelles des restrictions de dimension communautaire peuvent être traitées avec efficacité grâce à une application du droit communautaire par les autorités et juridictions nationales.

5.5. Appliquer, au nom de la subsidiarité, le droit national pour résoudre des problèmes d'intérêt communautaire et décentraliser l'application du droit communautaire en favorisant l'action des autorités et juridictions nationales sur la base de ce droit communautaire sont des objectifs louables. Ce processus ne doit toutefois pas remettre en cause l'application uniforme du droit communautaire, pas plus qu'il ne doit permettre que se

(1) Avis CES 1028/94 du 15. 9. 1994 sur « Les incidences des accords du cycle d'Uruguay ».

créent des situations dans lesquelles des comportements manifestement contraires aux règles de concurrence du Traité ne sont pas contrôlés par les autorités des États membres.

5.6. Ce risque est d'autant plus grave que, très souvent, les autorités et juridictions nationales ne sont pas en mesure de faire cesser certains types de pratiques anticoncurrentielles et que, dans d'autres cas, la déréglementation et l'élimination des monopoles nationaux sont traumatisantes et donnent lieu, du moins dans une phase initiale, à des pratiques restrictives tolérées ou délibérément ignorées par les autorités compétentes des États membres.

5.7. Le Comité considère par conséquent que la Commission devrait suser minutieusement les caractéristiques de chaque cas concret avant de geler toute plainte ou de confier son instruction aux autorités des États membres, en se montrant disposée à rouvrir le dossier au cas où il ne lui serait pas donné de suite satisfaisante en temps utile.

6. Libéralisation, privatisation et suppression des monopoles

6.1. Le CES reconnaît que la concurrence limitée dans le secteur des transports, des télécommunications et de l'énergie continue dans de nombreux cas à décourager les innovations technologiques et à entraîner un coût élevé des services. Dans ce sens, l'accroissement de la concurrence peut contribuer à l'amélioration des conditions de prestation de ces services. Cependant, il ne faut pas oublier que la concurrence dans les secteurs traditionnellement exclus peut comporter des risques pour la prestation normale de services indispensables et réduire les ressources dont dépendait précédemment la capacité d'innovation technologique.

6.2. Il faut savoir que l'intervention traditionnelle de l'État dans ces secteurs a également eu des aspects positifs. Les ressources publiques ont pu dans de nombreux cas pallier l'insuffisance de l'investissement privé et contribuer ainsi au progrès technologique ou à la viabilité de la prestation de services indispensables du point de vue social à l'ensemble de la population, mais peu intéressants du point de vue commercial. Le processus de déréglementation et de libéralisation doit ainsi concilier la compétitivité internationale des entreprises européennes et l'existence de services publics suffisants.

6.3. D'autre part, comme la Commission le souligne judicieusement, la libéralisation met à l'ordre du jour la question importante de l'accès aux infrastructures et de

l'accès au marché pour les nouveaux opérateurs. Le contrôle des abus de position dominante et des concentrations devra se révéler efficace dans ces domaines, sans préjudice des adaptations nécessaires pour faire face à la concurrence sur le marché mondial.

6.4. Le CES considère qu'il est très important de développer l'application des règles de concurrence dans cinq secteurs particuliers : secteur financier et assurances, télécommunications et services postaux, énergie, transports et audiovisuel.

6.5. Le secteur financier, en particulier, est important non seulement en raison de son poids économique direct, mais surtout en égard à son influence sur la compétitivité des autres secteurs productifs.

6.6. La libéralisation du secteur des télécommunications a entraîné des accords de coopération, d'alliance stratégique et de création de filiales communes qui ont été examinés par la Commission.

6.7. Dans les transports aériens, la libéralisation devra être étendue aux situations de monopole dont l'existence a été constatée par la Commission dans le secteur des services d'assistance en escale.

6.8. Pour ce qui est des transports maritimes intra-communautaires, la politique de concurrence doit être coordonnée avec la politique des transports en général. Le cabotage doit pouvoir apporter une solution complémentaire aux transports terrestres et à même de leur faire concurrence, en cas d'insuffisance des infrastructures existantes ou prévues pour répondre aux besoins de développement des échanges entre les États membres.

6.9. En ce qui concerne la télévision, le Comité invite instamment la Commission à encourager par des moyens appropriés un accès élargi des opérateurs à des accords entre chaînes de télévision de manière à décourager les accords visant à garantir des droits exclusifs des parties à ces accords et à empêcher l'accès de tiers.

7. Contrôle des ententes et des abus de position dominante

7.1. Le CES constate que la Commission maintient sa politique favorable à la coopération entre PME et au développement d'initiatives communes de recherche et développement, de même qu'elle réitère ses orientations en ce qui concerne les cartels de crise, en autorisant les accords entre entreprises qui visent uniquement une réduction coordonnée des surcapacités de production dans un secteur déterminé et favorisent la spécialisation et la fermeture d'installations excédentaires.

7.2. Pour les raisons avancées précédemment et qui sont liées à la défense d'une politique de concurrence qui stimule la compétitivité des entreprises européennes, le CES invite la Commission à poursuivre cette politique et à adopter une approche encore plus souple en matière de coopération horizontale et verticale entre les entreprises, en particulier dans le domaine des accords de licence liés à la production et à la distribution de biens et de services.

7.3. Selon le CES, la Commission doit continuer à soutenir la coopération entre entreprises lorsqu'elle revêt la forme d'un cartel à but défensif ou lorsqu'elle vise à s'adapter à la conjoncture, en particulier dès lors que les nécessités de la concurrence au niveau mondial ou la situation cyclique du marché justifient une atténuation de la concurrence entre entreprises européennes. Dans de nombreuses circonstances, et parfois en raison d'une concurrence déloyale ou privilégiée d'entreprises non communautaires, des formes plus ou moins complexes de coopération apparaissent qui devraient être temporairement acceptées dans la mesure où elles visent moins à se répartir le marché communautaire qu'à trouver des solutions conjointes pour des excédents conjoncturels de production.

7.4. La Commission doit également surveiller attentivement les modifications de l'équilibre des forces entre l'industrie et la distribution, surtout celles qui résultent de la création de centrales d'achat et de la concentration des entreprises de vente au détail. Le risque est de plus en plus grand d'une perte de viabilité non seulement des PME industrielles et agricoles qui peuvent être confrontées à des difficultés grandissantes de négociation au niveau des conditions d'écoulement de leurs produits, mais également des PME commerciales elles-mêmes qui sont indispensables au tissu commercial.

7.5. Le CES estime également qu'il est nécessaire de procéder à une réflexion sur les charges imposées aux consommateurs par certaines formes de coopération poursuivant un objectif environnemental, de même que sur l'efficacité des conditions d'accès exigées par la Commission pour l'exemption dont peuvent bénéficier des accords de concession de droits exclusifs. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans les secteurs libéralisés et déréglementés, et il est nécessaire de vérifier l'efficacité de ces conditions et la manière dont elles sont effectivement respectées. Enfin, le Comité attend beaucoup de la discussion publique relative à la révision du règlement n° 123/85.

8. Contrôle des concentrations

8.1. Dans la ligne de l'avis qu'il a élaboré le 6 juillet 1994 ⁽¹⁾, le CES réitère une fois encore sa position quant à la nécessité de réviser le règlement CEE n° 4064/89 ⁽²⁾ sur le contrôle des concentrations. La Communauté est

confrontée à des défis historiques caractérisés par une globalisation prononcée des marchés, par une augmentation de l'interdépendance économique et par la mondialisation de l'économie. Les défis qui se posent à la Communauté sont en fait les défis auxquels sont confrontées les entreprises qui y opèrent.

8.2. La pression concurrentielle accrue impose une coopération entre les entreprises européennes et leur restructuration, et la Communauté doit être en mesure de répondre à ces exigences. Les avantages qui en résultent pour la croissance, la compétitivité et la concurrence doivent être analysés rapidement et de manière uniforme, et le système communautaire de contrôle et de suivi des concentrations doit pouvoir donner une réponse adéquate à ce type de situations.

8.3. Il ne fait aucun doute qu'un effort louable d'harmonisation spontanée des droits nationaux de concurrence dans un nombre croissant d'États membres a contribué à instituer dans la Communauté un ensemble de références réglementaires qui sont non seulement uniformes, mais également cohérentes avec le droit communautaire. Il n'en est pas moins vrai que l'application du droit national se fait en fonction de considérations propres aux États membres et qui ne tiennent pas toujours compte des impératifs de la concurrence au niveau européen et de la compétitivité internationale que l'on cherche souvent à obtenir par le biais d'initiatives de concentration. C'est pourquoi les entreprises européennes continuent à être confrontées à toute une série de contrôles préalables et à la nécessité de satisfaire des critères d'appréciation très variés qui tiennent essentiellement compte de la perspective étroite de la réalité nationale.

8.4. C'est pourquoi le CES souligne que le fait que les concentrations qui concernent des entreprises de deux États membres ou plus continuent à être examinées de manière cumulative par les autorités nationales de chaque pays est incompatible avec la réalisation du marché intérieur, avec la poursuite des objectifs de croissance et de compétitivité et avec la politique de concurrence en tant qu'instrument de réalisation des objectifs du Traité. La multiplicité de contrôles nationaux, outre qu'elle crée un risque de décisions contradictoires, entraîne des coûts et nécessite des efforts administratifs inutiles et empêche le respect des délais prévus pour les entreprises.

8.5. Les entreprises européennes désireuses de coopérer et de se restructurer courent le risque absurde et inutile d'être confrontées à des décisions divergentes et à des processus d'appréciation qui sont trop longs. Le maintien des contrôles nationaux pour les concentrations ayant des effets transfrontaliers témoigne d'une réticence des États membres au traitement communautaire de situations que, dans de nombreux cas, ils ne peuvent même pas contrôler de manière efficace, que ce soit en raison de moyens limités ou des limites inhérentes

⁽¹⁾ Doc. CES 855/94.

⁽²⁾ JO n° L 395 du 30. 12. 1989.

à leur souveraineté. Le CES invite la Commission à persévérer dans ses efforts pour vaincre cette résistance qui ne saurait légitimement se fonder sur des motifs liés à la politique de décentralisation ou au principe de subsidiarité.

8.6. Le CES reconnaît que l'application du règlement CEE n° 4064/89 par la Commission a été une réussite. Il est également conscient des efforts qui ont été consentis afin de promouvoir la révision de ce règlement. Pour cette raison précisément, il estime que la Commission doit poursuivre ses initiatives visant à mener à bien l'amélioration du régime de contrôle des concentrations dans la Communauté, en convainquant les États membres que la modification du système actuel ne remet pas en cause les garanties de maintien d'une concurrence effective au niveau national et communautaire. Les résistances dans ce domaine ne font que porter préjudice à la capacité d'adaptation des entreprises européennes à la nouvelle dimension mondiale des marchés, et elles ne laissent aux États membres aucune prérogative qui soit vraiment utile et efficace pour protéger la concurrence sur leur marché et améliorer la compétitivité des entreprises nationales.

8.7. Par conséquent, le CES réitère le point de vue qu'il a déjà exprimé par le passé selon lequel la compétence de la Commission doit être étendue par une réduction des seuils fixés pour la détermination de la dimension communautaire des concentrations et par la suppression de la « règle des deux tiers ». Cette extension de l'action de la Communauté répond à la nécessité de soumettre à un traitement uniforme des secteurs de plus en plus importants comme celui des services et ceux qui sont couverts par les mesures nationales de déréglementation et de privatisation. Le Comité estime également que le domaine des exceptions à la compétence exclusive de la Commission doit être maintenu tel quel et que la possibilité de renvoyer le dossier aux autorités nationales doit rester exceptionnelle.

8.8. Conformément à l'avis⁽¹⁾ qu'il a élaboré sur le « Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement relatif au contrôle des opérations de concentration », le CES fait valoir que l'augmentation de la transparence et la protection des droits des tiers ne sauraient remettre en cause un des aspects les plus positifs de la réglementation communautaire actuelle, à savoir la rapidité des procédures. Enfin, le CES invite instamment la Commission à continuer d'utiliser le contrôle des concentrations comme un instrument de préservation d'une concurrence effective sur le marché communautaire, sans perdre de vue la nécessité d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes ni la globalisation de la concurrence au niveau mondial.

9. Aides d'État

9.1. Le CES est d'accord avec la Commission pour considérer la politique de contrôle des aides d'État

comme fondamentale. L'ouverture des marchés a rendu l'économie européenne plus sensible aux subventions, et la crise économique a révélé l'importance de l'appui aux secteurs particulièrement touchés par celle-ci.

9.2. Dans ce contexte, il est nécessaire de surmonter les résistances à l'ajustement structurel manifestées par les secteurs en déclin et de décourager les politiques d'aide non associées à des efforts de restructuration des entreprises.

9.3. En outre, l'accroissement de la concurrence intracommunautaire est à l'origine de mesures de soutien nationales qu'il convient d'apprécier de manière judicieuse, compte tenu des capacités financières inégales des États membres.

9.4. Le CES estime qu'il est nécessaire d'améliorer les informations relatives à l'importance et à l'impact non seulement des aides d'État, mais également des aides communautaires, et de procéder à une évaluation de l'impact de ces dernières. Le XXIII^e rapport ne contient pas d'indications qui permettent de quantifier, ne serait-ce qu'approximativement, l'importance de ces aides. Les milieux économiques ont besoin d'informations dans ce domaine, et le CES attend avec intérêt la publication d'un rapport contenant un inventaire actualisé des aides d'État et des aides communautaires.

9.5. En outre, le CES invite la Commission à perfectionner le contrôle difficile des aides octroyées par les régions et les collectivités locales des États membres, lesquelles jouissent, dans ce domaine, d'une grande autonomie. L'impact de ces aides est croissant, et bien qu'il soit nécessaire de ne pas remettre en cause ces instruments de développement régional, il convient de continuer à les surveiller de façon rigoureuse.

9.6. Dans une perspective d'insertion de l'économie européenne dans le cadre plus vaste du marché mondial, le CES souligne la nécessité de maintenir une surveillance minutieuse des aides octroyées par des pays tiers, en particulier par les principaux partenaires commerciaux de la Communauté. Ce type d'incitants, plus ou moins modestes, ont tendance à augmenter, et la Communauté est susceptible de perdre la légitimité qui lui permet de combattre les politiques d'aides des États membres si elle néglige la surveillance des mesures analogues adoptées par les pays tiers.

9.7. Le CES soutient la Commission dans ses efforts de détection des incitants accordés par ces pays qui influencent les conditions de concurrence sur les marchés fondamentaux pour les entreprises communautaires et il est favorable à un inventaire des principaux soutiens de ce type qui existent actuellement.

(1) Doc. CES 855/94.

10. Amélioration des procédures et droits de la défense

10.1. Le CES souscrit à l'idée que l'efficacité de la politique de concurrence passe par la simplification et l'accélération des procédures, et que la coopération entre entreprises est particulièrement sensible à la débureaucratiation.

10.2. Il soutient dès lors les nouvelles règles destinées à accélérer le traitement des cas d'entreprises communes structurelles à caractère coopératif qui présentent des affinités avec les concentrations et qui, par conséquent, justifient une amélioration du dialogue entre la Commission et les entreprises intéressées en vue d'éclaircir toutes les implications de chaque cas concret.

10.3. Le CES est conscient du fait que les moyens dont dispose la Commission sont limités. Dans ce contexte, il n'est en principe pas nécessaire d'adopter des décisions formelles dès lors que les entreprises renoncent spontanément aux pratiques restrictives de concurrence dont elles sont accusées.

10.4. Le CES estime toutefois que le classement des affaires pour retrait de la plainte ou modification unilatérale des pratiques restrictives ne dispense pas d'une appréciation sommaire des conditions dans lesquelles les entreprises impliquées continueront à exercer leurs activités. En effet, les solutions satisfaisantes pour les parties concernées ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs de la liberté de concurrence, surtout lorsque des situations de domination du marché sont à l'origine du problème.

10.5. Le CES souligne l'importance de la jurisprudence récente du tribunal de première instance qui a réaffirmé le principe de la protection des intérêts et des droits diffus dans la Communauté et a attiré l'attention sur la nécessité de défendre la concurrence même dans les cas où les restrictions sont imputables à des pratiques usuelles, connues et tolérées par les autorités nationales (cf. paragraphe 5.6 du présent avis).

10.6. Le Comité considère qu'il est indispensable de préserver les droits de la défense dans le processus d'application des règles de concurrence communautaires. La pratique suivie par la Commission en matière de transparence des accusations, de délais de réponse, d'accès au dossier contenant les éléments de preuve et d'audition devant le conseiller auditeur doit encore être améliorée.

10.7. Le Comité estime que le droit de connaître tous les documents sur lesquels sont fondés les griefs, qu'ils soient à charge ou à décharge, doit prévaloir sauf lorsque la sauvegarde réelle de la confidentialité des affaires entre en jeu.

10.8. Dans le cadre du système d'instruction actuel, la Commission se doit de continuer à jouer un rôle d'arbitre dans ce conflit. Pour cette raison même, le Comité l'invite instamment à tenir compte du fait qu'elle juge et instruit à la fois ces affaires et à améliorer les garanties de la défense, notamment en renforçant le rôle du conseiller auditeur.

11. Conclusions

11.1. Le CES invite instamment la Commission à tenir compte, lors de la définition de sa politique de concurrence, des préoccupations exprimées dans le présent avis par les représentants des différents milieux économiques et sociaux.

11.2. L'accroissement de la concurrence ne résout pas en soi les problèmes de compétitivité et d'emploi dans la Communauté. Dès lors, l'environnement juridique, administratif, politique et social dans lequel l'activité des entreprises se développe et la politique de concurrence est mise en œuvre doit faire l'objet, à titre complémentaire, d'une attention particulière.

11.3. L'autonomie de la politique industrielle ne remet pas en cause la politique de concurrence, et la recherche de solutions à une éventuelle contradiction entre ces politiques ne signifie pas nécessairement que la première est subordonnée à la seconde.

11.4. La politique de concurrence dans l'Union européenne doit être envisagée dans le contexte de la libéralisation du commerce mondial et des comportements qui sont adoptés dans ce domaine par les principaux partenaires de la Communauté. Il est dès lors indispensable d'entretenir la dynamique de convergence des règles et des politiques de concurrence dans le cadre de l'OMC.

11.5. L'application du principe de subsidiarité suppose une action plus efficace des États membres, condition qui, dans le domaine de la politique de concurrence, ne pourra être appréciée qu'à la lumière de chaque cas concret.

11.6. L'uniformité de la politique de contrôle des concentrations est vitale pour les entreprises européennes et, dans cette perspective, il est nécessaire d'élargir le domaine de compétence et d'action communautaires dans le cadre de la révision du règlement CEE n° 4064/89 actuellement en vigueur.

11.7. Les aides octroyées par les États membres et par les collectivités locales, ainsi que par les pays tiers, faussent les conditions de concurrence dans la Communauté. C'est pourquoi il convient de continuer à surveiller ces aides et de rendre publics, de façon actualisée, leur nature et leur impact, afin de permettre aux agents économiques de mieux s'orienter. Davantage d'informations sur l'impact des aides communautaires sont également nécessaires.

11.8. Enfin, le CES invite instamment la Commission à garantir un juste équilibre entre les droits de la défense et la protection du secret des affaires et à conserver une attitude attentive et un rôle actif pour la défense de la concurrence dans la Communauté, en considérant les

associations représentatives des différents milieux économiques et sociaux comme indispensables à la protection des intérêts légitimes et à la réalisation des objectifs de la Communauté.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Carlos FERRER

Avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive du Conseil 90/684/CEE sur les aides à la construction navale ⁽¹⁾

(94/C 397/22)

Le 19 décembre 1994, le Conseil a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 30 novembre 1994 (rapporteur: M. Simpson).

Le Comité économique et social, lors de sa 321^e session plénière (séance du 21 décembre 1994), a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Conclusion générale

1.1. Le Comité accueille favorablement la recommandation de la Commission de proroger d'un an, jusqu'à la fin décembre 1995, les dispositions existantes de la directive sur les aides à la construction navale commerciale dans l'Union européenne. Le Comité reconnaît également la nécessité des propositions supplémentaires contenues dans la proposition de la directive du Conseil, telle qu'elle est présentée dans le document COM(94) 444 final.

1.2. Cette conclusion doit cependant être considérée comme le reflet des problèmes particuliers auxquels ce secteur industriel continue à être confronté. Les indications faisant état de la persistance d'une surcapacité à l'échelle mondiale, le faible niveau de la demande issue des commandes de navires neufs ainsi que l'importance des nouvelles extensions de capacité au Japon et, plus encore, en Corée du Sud, démontrent que ce secteur d'activité reste exposé à de très graves distorsions de marché.

2. Les conditions du marché

2.1. Le Comité est conscient qu'en 1993, le volume des commandes adressées aux entreprises de construction navale s'est accru par rapport aux très faibles niveaux de 1992, tant mondialement qu'à l'échelle de l'Union européenne. Toutefois, déduction faite du travail déjà réalisé, les nouvelles demandes parvenues aux chantiers navals de la Communauté ne suffisaient toujours pas à relever le niveau global des commandes disponibles à la fin de l'année. En effet, le volume de travail dans les carnets à la fin 1993 était plus bas qu'il ne l'avait jamais été depuis 1988.

2.2. On ne dispose guère d'indices d'un redressement soutenu des tarifs de fret maritime, ni d'une amélioration dans les prix des contrats de construction navale. Malgré le vieillissement de la structure de la flotte mondiale, la demande témoigne d'une faiblesse persistante pour ce qui concerne le remplacement de navires, si bien que le déséquilibre entre les commandes et des capacités qui augmentent spectaculairement en Extrême-Orient tout en se réduisant dans l'Union européenne constitue une source d'instabilité permanente.

(1) JO n° C 334 du 30. 11. 1993, p. 13.

3. Mesures de fond

3.1. Pour remédier sur le long terme aux problèmes du secteur, il faut une approche plus radicale, visant à instaurer un marché moins influencé par les aides d'État et les mesures protectionnistes.

3.2. Pour ces raisons, le Comité accueille favorablement les mesures transitoires actuellement suggérées par la Commission. Il admet néanmoins qu'elles doivent être considérées dans le contexte d'efforts consentis en vue d'arriver à un accord global sur l'étendue des aides qui pourront, le cas échéant, être accordées à l'avenir à la construction navale.

3.3. L'implication des membres de l'EEE dans la directive modifiée constitue également une évolution heureuse, qui aura accessoirement pour effet de contribuer à affirmer l'influence européenne dans les négociations globales.

4. Les propositions de l'OCDE

4.1. Bien que le projet d'accord négocié par l'OCDE tienne une place centrale dans la logique de la proposition de la Commission, le Comité relève qu'il n'a pas encore été totalement finalisé et que son adoption intégrale par tous les pays actifs dans la construction navale n'est pas garantie. Suivant les indications actuelles, un arrangement devrait cependant être conclu qui éliminerait en bloc toutes les aides d'État significatives à la construction navale commerciale. Le Comité apporte son soutien à cet objectif, pour autant qu'il puisse être atteint avec succès, en garantissant une concurrence ouverte et loyale.

4.2. En attendant la ratification des propositions de l'OCDE, le Comité estime que les entreprises communautaires de construction navale devraient continuer à bénéficier partiellement des aides actuelles, plafonnées à 9%. En effet, le Comité espère qu'en cas de modification de la directive, la Commission usera de sa liberté d'appréciation et maintiendra la limite de 9% pour les grands bateaux jusqu'à la fin décembre 1995, et ce sans aucune autre réduction. Aux yeux du Comité, les suggestions prônant une réduction graduelle durant l'année 1995 seraient contre-productives.

4.3. Le Comité souhaite se voir offrir d'autres occasions de commenter les détails du projet d'accord OCDE à un point opportun du processus de négociations. Au stade actuel, le Comité désire souligner qu'il escompte de l'accord une prise en considération de toutes les facettes de l'aide à la construction navale, qu'elle soit directe ou indirecte, vise des clients à l'exportation ou nationaux et implique des crédits financiers pour les constructeurs ou pour les acheteurs.

4.4. Anticipant sur le nouvel accord OCDE, le Comité relève qu'un des aspects cruciaux en sera constitué par les modalités qu'il prévoira pour son application et le traitement des plaintes. Il sera procédé à un examen minutieux de la formule proposée, afin d'en vérifier l'efficacité. Les principes de la législation modifiée du GATT contre le dumping fournissent un cadre qui, espère le Comité, pourra être respecté par la construction navale. Des dispositions particulières pourraient s'avérer nécessaires pour imposer une discipline sur le marché de la construction navale, y compris sous la forme de sanctions contre les propriétaires ou les opérateurs de navires acquis à l'aide de niveaux illégaux d'aides, qu'elles soient directes ou indirectes, bien que le Comité émette des réserves quant à la possibilité de mettre en œuvre des mesures de ce genre.

4.5. Le Comité suggère que l'Union européenne ne devrait pas renoncer totalement à aider son industrie de la construction navale avant d'avoir clairement constaté un respect général de l'accord OCDE.

5. Autres aides de l'UE

5.1. La Commission a assuré que si elle est approuvée, la directive modifiée ne conduira pas à une extension des niveaux et de l'ampleur des aides actuelles à la construction navale dans l'Union européenne. La remarque vaut également pour celles dont bénéficient les chantiers navals dans l'ancienne RDA.

5.2. La Commission a également expliqué que la proposition d'autoriser le versement de 89 milliards de pesetas à des chantiers navals espagnols constituait un ajustement financier relatif à des contrats et à une restructuration décidés avant la fin 1993 et ne représentait pas un accroissement d'échelle, d'ampleur ou de valeur des aides.

5.3. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission d'étendre les aides existantes aux navires à coque non métallique.

6. Réserves

6.1. La réserve majeure émise par le Comité ne concerne pas la présente proposition de directive modifiée mais ses conséquences en matière d'évolution de la politique de la concurrence dans la construction navale pour les années à venir. Des enquêtes suggèrent que l'accroissement qui a récemment eu lieu — et se poursuit encore — des capacités du secteur de la construction navale en Extrême-Orient, notamment en Corée du Sud, s'est effectué malgré des interventions de la Communauté demandant un effort accru d'autolimitation. Le Comité appuie les commentaires que M. Leon Brittan a émis récemment, en suggérant aux autorités coréennes que les accroissements de capacités réalisés dernièrement dans leur pays seraient un obstacle sur la voie de la concrétisation des objectifs de l'accord OCDE.

6.2. Si l'on désire que l'industrie de la construction navale de l'Union européenne reste en lice dans un marché global dépourvu d'aides d'État significatives et

à un moment où les réductions de capacité revêtent une importance capitale, le Comité souligne que la Communauté doit trouver les moyens pour garantir, dans le cadre de l'accord OCDE ou parallèlement à celui-ci, que ces investissements de capacités supplémentaires s'effectuent d'une manière qui ne fausse pas la concurrence.

6.3. Le Comité souhaite rappeler au Conseil la politique tracée dans son avis antérieur sur les « Nouveaux défis aux industries maritimes ⁽¹⁾ ». Cela vaut, en particulier, pour les nouvelles dispositions en matière de construction navale et leurs rapports avec les conditions commerciales telles qu'elles s'appliquent à la Corée, au Japon et aux États-Unis.

6.4. Dans son avis sur la modification de la directive en 1993, le Comité a souligné l'importance qu'il

⁽¹⁾ JO n° C 223 du 31. 8. 1992.

reconnaissait à un système maritime efficace pour la compétitivité de l'économie communautaire. Le Comité a déclaré en 1992 qu'il préconisait un changement d'attitude radical pour aider à la relance de ce secteur ⁽¹⁾.

7. Souhais

7.1. En 1993, le Comité concluait un examen analogue sur les « Aides à la construction navale » en affirmant qu'« on ne peut estimer atteint, ni même proche, l'objectif du maintien d'une

industrie navale européenne efficace et compétitive ⁽²⁾ ». En 1994, des efforts plus prometteurs et positifs sont sur le point d'aboutir. Le Comité espère que l'accord OCDE sera capable de produire des résultats dont le succès soit à la hauteur de ces ambitions.

⁽²⁾ JO n° C 249 du 13. 9. 1993.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la qualité écologique des eaux

(94/C 397/23)

Le 8 septembre 1994, le Conseil a décidé, conformément à l'article 130S paragraphe 1 du Traité instituant la Communauté 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 29 novembre 1994 (rapporteur: M. Gardner).

Le Comité économique et social, lors de sa 321^e session plénière (séance du 21 décembre 1994), a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Comité accueille favorablement la proposition à l'examen, relative à l'amélioration de la qualité écologique des eaux. La prise en considération du principe de subsidiarité est, selon lui, appropriée et concrètement envisageable dans ce contexte. Les observations qui suivent doivent toutefois être portées à la connaissance du Conseil avant l'adoption définitive de la directive, compte tenu notamment du fait que celle-ci constitue une directive cadre qui détermine certains paramètres pour l'avenir.

2. Observations générales

2.1. Le Comité considère qu'il est essentiel de mettre en place et d'appliquer sans retard les directives en cours d'élaboration, en particulier les propositions concernant les eaux souterraines.

2.2. Les directives pertinentes mentionnées ci-dessous, à titre d'exemple, entraîneront une amélioration significative de la qualité des eaux de surface:

- la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires;
- la directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles;
- la directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté;
- la « Proposition de directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution » devrait être adoptée le plus tôt possible afin de parvenir à une amélioration plus nette.

2.3. Les directives ci-dessus représentent les « exigences de base » destinées à limiter la pollution.

2.4. Toutefois, étant donné qu'il existe d'autres facteurs de pollution qui dépassent le champ de ces directives, l'objectif de la proposition à l'examen est de

garantir l'adoption de mesures complémentaires allant au-delà des mesures essentielles. Ces mesures contribueront à atteindre une qualité écologique des eaux globalement bonne.

2.5. Dans le cas de la proposition à l'examen, le Comité accueille favorablement l'application du principe de subsidiarité, qui permettra aux États membres de définir les objectifs à atteindre, les moyens pour y parvenir ainsi que le rythme de leur mise en œuvre, à condition qu'ils s'inscrivent dans le cadre de la directive à l'examen.

Toutefois, la diversité du rythme de mise en œuvre de la directive à l'examen par les États membres risque parfois de conduire à des distorsions de concurrence qui, même si elles constituent un phénomène transitoire, devront faire l'objet d'une surveillance minutieuse par la Commission quant à leur évolution.

2.6. La définition de la qualité écologique, exprimée en termes qualitatifs, est approuvée. Prise conjointement avec le paragraphe 2.5, elle devrait permettre la prise de décisions ayant un meilleur rapport coût/efficacité et adaptées aux caractéristiques de chaque eau concernée.

2.7. L'existence d'un mécanisme de surveillance transparent et cohérent, de procédures analytiques et de classification est essentielle à la bonne application de la proposition à l'examen.

2.8. Le fait que la proposition à l'examen constitue une directive cadre, qui laisse à chaque État membre le soin de fixer ses propres valeurs limites et le rythme de mise en œuvre de chaque mesure envisagée, implique inévitablement que la réalisation des objectifs actuels s'étalera sur un certain nombre d'années. Les progrès effectués par les nouvelles techniques feront apparaître de nouveaux horizons: de ce fait, la Commission devrait être autorisée, d'une part, à informer le Conseil de l'éventuel manque évident d'assiduité d'un État membre dans la mise en œuvre de ces mesures et, d'autre part, à transmettre les rapports appropriés au Parlement européen et au CES.

2.9. Les problèmes les plus importants soulevés par la proposition à l'examen portent sur les coûts éventuels,

car aucune analyse coûts/avantages n'est disponible. La Commission escompte que l'investissement supplémentaire nécessaire par la proposition à l'examen ne dépassera pas 2 à 3 000 millions ECU et que le surcoût administratif sera limité à 350 millions ECU. Les calculs préliminaires effectués par quelques États membres indiquent toutefois que les estimations de la Commission pourraient s'avérer beaucoup trop faibles. Il est par ailleurs essentiel de procéder dans tous les cas à des analyses coûts/avantages afin de justifier les dépenses considérables engendrées par la proposition à l'examen et qui doivent entraîner une réduction importante des risques.

3. Observations particulières

3.1. Article 1

3.1.1. L'objet de cette directive cadre peut être accepté à condition que la Commission respecte son engagement de présenter dans un proche avenir les directives spécifiques.

3.1.2. Le second alinéa de l'article 1.1 de la directive devrait être complété comme suit :

« Ces mesures, basées sur les termes des objectifs opérationnels (article 5) et des programmes intégrés (article 6) mis en place dans les États membres, visent à maintenir et à améliorer la qualité écologique des eaux de surface de la Communauté de manière à atteindre l'objectif ultime d'une bonne qualité écologique. »

3.2. Article 2

3.2.1. Les définitions contenues dans cet article sont si étroitement liées aux annexes qu'une attention toute particulière devra être portée, de l'avis du Comité, à l'interprétation de l'article 15 — c'est-à-dire à la modification des annexes. Si les propositions de modifications ont pour objet des questions de principe plutôt que des détails purement techniques, elles doivent être soumises à une vaste consultation, conformément aux dispositions de l'article 3.15 ci-dessous.

3.2.2. Article 2.6

L'expression « Best Available Techniques » (concerne le texte anglais) est un terme consacré. Une modification du texte est nécessaire.

3.3. Article 3

3.3.1. Article 3.2

Le Comité note que le Conseil a déjà décidé que les États membres devraient faire rapport tous les trois ans. Pour des raisons d'ordre pratique et économique, une échéance de cinq ans serait beaucoup plus réaliste; la proposition à l'examen devrait être modifiée en conséquence.

3.3.2. Article 3.4

La tâche importante de l'Agence européenne de l'environnement doit être définie plus clairement. L'agence devrait fournir des données comparées relatives à la qualité de l'environnement dans l'ensemble du territoire de l'Union en vue d'assurer la cohérence des progrès effectués dans les divers États membres.

3.4. Article 4.1

L'effort administratif nécessaire à l'évaluation, en termes qualitatifs et quantitatifs, des sources de pollution ponctuelles et diffuses semble totalement disproportionné par rapport aux avantages. Tout au moins, l'action ne devrait être exigée que dans la mesure où elle est rendue nécessaire par l'article 3.

3.5. Article 5

3.5.1. Article 5.1

Étant donné les retards qui interviennent lors de la prise de décisions concernant les termes de la directive à l'examen, le Comité pense que l'échéance du 31 décembre 1998 est peut-être trop ambitieuse.

3.5.2. Article 5.4

Il conviendrait d'ajouter une disposition supplémentaire afin de spécifier que les « objectifs opérationnels » prévus par cet article seront jugés selon le critère du rapport coût/efficacité ainsi que selon les autres critères mentionnés dans la proposition à l'examen.

3.6. Article 6

La première phrase devrait, conformément à l'article 1.1, être rédigée comme suit :

« ... des programmes intégrés visant à maintenir et/ou à améliorer la qualité des eaux ... ».

3.7. Article 7.1

La période de consultation devrait passer de 2 à 6 mois.

3.8. Article 8

L'usage des instruments économiques ne devrait pas se limiter aux « secteurs spécifiés par la Commission ». Parallèlement à ces instruments économiques, le cinquième programme d'action environnemental encourage le recours à des accords volontaires. Cette position devrait être reflétée comme suit dans le texte de la proposition à l'examen :

3.8.1. Article 8.2

« En lieu et place des dispositions prévues au paragraphe 1, les États membres peuvent faire usage d'instruments économiques et/ou recourir à des accords volontaires afin de faciliter la mise en conformité des personnes physiques ainsi que des entreprises publiques et privées aux dispositions de la présente directive. »

3.9. Article 9.1

Il convient de souligner que cette disposition devrait être appliquée sans préjudice des accords internationaux en vigueur tels que ceux qui s'appliquent à la mer du Nord ou au Rhin.

3.10. Article 9.2

Cette disposition désignerait effectivement la Commission comme arbitre entre les États membres. Le Comité émet de sérieux doutes quant à une telle procédure, dont la conformité avec le Traité sur l'Union européenne doit dans tous les cas être contrôlée.

3.11. Article 10

Les charges administratives et les coûts liés à la désignation des « eaux à très faible débit ou d'importance négligeable » semblent être totalement disproportionnés par rapport aux avantages en résultant. Les États membres devraient avoir la faculté de se prononcer sur les cas dans lesquels il convient d'utiliser la procédure de désignation.

3.12. Article 11

L'abandon en leur état présent d'eaux gravement polluées comme celles des ports ainsi que la simple prévention de la détérioration de la qualité de ces eaux sont inacceptables. Il est également inutile de vouloir rendre aux eaux portuaires, par exemple, la qualité d'eau potable. Il conviendrait plutôt d'exiger des États membres qu'ils améliorent la qualité écologique de ces eaux jusqu'à un degré qui justifie les efforts déployés.

3.13. Article 14

Le Comité renvoie aux observations formulées ci-dessus au point 3.3.1 concernant sa préférence pour une échéance de cinq ans.

3.14. Article 15

3.14.1. La formulation de cet article devrait être modifiée comme suit :

« La Commission est autorisée à modifier et à adapter, conformément à la procédure prévue à l'article 16, les annexes de la présente directive afin de refléter le progrès scientifique et technique et d'opérer des changements dans les conditions d'application de ces annexes. »

3.14.2. Le Comité est d'avis que seuls des détails techniques peuvent faire l'objet de décisions dans le cadre de la procédure prévue à l'article 16. Les modifications qualitatives ou quantitatives importantes de la directive nécessitent le recours à la procédure prévue à l'article 130 S du Traité CE.

3.15. Article 16

Le Comité reconnaît la nécessité de disposer d'un comité technique compétent afin de conseiller la Commission quant aux adaptations techniques à réaliser. Toutefois, la participation active et la consultation approfondie de toutes les parties concernées sont toujours indispensables. Dans d'autres domaines, des comités consultatifs ont été désignés à cet effet, qui comportent des représentants des parties concernées devant être consultés par le Comité officiel des représentants des États membres (voir, par exemple, la décision 82/128/CEE de la Commission du 12 février 1982) ⁽¹⁾. La Commission devrait tenir compte de ce précédent ou trouver un autre mode d'implication des groupes d'intérêt concernés.

3.16. Article 17

Dans l'hypothèse où la directive ne serait pas adoptée en 1995, toutes les dates doivent être soumises à une révision.

3.17. Article 18

Le Comité espère que l'abrogation des directives 78/659/CEE et 79/923/CEE, (relatives aux eaux piscicoles et conchylicoles) n'entraînera pas un abaissement des normes actuelles.

3.18. Annexe I — Point 4

Le début devrait être : « Diversité des organismes (plankton ...) incluant les protozoaires qui jouent un rôle important dans l'analyse de la qualité écologique des eaux. »

3.19. Annexe II

La liste des éléments représentatifs décrit les milieux aquatiques non perturbés par l'homme. En conséquence, les dispositions contenues dans cette annexe ne peuvent être acceptées que s'il est clairement précisé que ces dernières ne représentent que des valeurs idéales ou des buts à atteindre, et non des dispositions juridiquement contraignantes. En particulier, elles ne peuvent pas être utilisées comme éléments de la mise en œuvre de l'article 1.1 de la directive à l'examen.

En conséquence, le contenu de l'annexe doit faire l'objet d'un réexamen minutieux. Par exemple, si les éléments représentatifs sont en fait envisagés exclusivement à titre de valeurs idéales ou d'objectifs à atteindre, il est difficile de comprendre pourquoi la référence faite au point 9 aux zones riveraines et côtières a été limitée aux régions non urbaines.

⁽¹⁾ JO n° L 58 du 2. 3. 1982.

Conformément aux observations ci-dessus, le texte introduisant l'annexe II devrait être formulé de la manière suivante:

Titre: « Bonne qualité écologique de l'eau — Lignes directrices ».

Introduction:

« Afin d'être en conformité avec la présente directive, les États membres doivent prendre en considération, sur la base du principe de précaution, les éléments représenta-

tifs énumérés ci-après, présentant un intérêt pour l'écosystème aquatique considéré lors de la définition des objectifs opérationnels (article 5) et des programmes intégrés (article 6). »

3.20. *Annexe VI*

Prise dans son ensemble, cette annexe implique un investissement administratif important et les différents points ne devraient être analysés et retenus qu'en fonction de leur rentabilité.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 1994.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER
