

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 157

41^e année

25 mai 1998

Édition
de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session de mars 1998	
98/C 157/01	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Assurer la sécurité et la confiance dans la communication électronique — Vers un cadre européen pour les signatures numériques et le chiffrement»	1
98/C 157/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE (Quatrième directive assurance automobile)»	6
98/C 157/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice — (version codifiée)»	13
98/C 157/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par bateaux de navigation intérieure»	15



Prix: 19,5 ECU

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
98/C 157/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive n° 82/714/CEE du 4 octobre 1982 établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure»	17
98/C 157/06	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le thème «Une stratégie communautaire pour promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE) et supprimer les obstacles à son développement»»	20
98/C 157/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de l'Union européenne»	26
98/C 157/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 en ce qui concerne son extension aux ressortissants de pays tiers»	30
98/C 157/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/662/CEE du Conseil relative aux contrôles vétérinaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur en vue de permettre un renforcement des contrôles»	32
98/C 157/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales»	33
98/C 157/11	Avis du Comité économique et social sur «La prévention des nouvelles entraves dans le marché unique» (Observatoire du Marché unique)	36
98/C 157/12	Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour le marché unique»	45
98/C 157/13	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions «Pour une Europe de la connaissance»»	49
98/C 157/14	Avis du Comité économique et social sur le «Renforcement de la stratégie de préadhésion»	58
98/C 157/15	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Conseil étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES», et — la «Proposition de directive du Conseil étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe»	64

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
98/C 157/16	Avis du Comité économique et social sur le «Document de travail des services de la Commission intitulé "Les aspects externes de l'Union économique et monétaire"»	65
98/C 157/17	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emplois — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi»	71
98/C 157/18	Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc sur les secteurs et les activités exclus de la directive sur le temps de travail»	74

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Assurer la sécurité et la confiance dans la communication électronique — Vers un cadre européen pour les signatures numériques et le chiffrement»

(98/C 157/01)

Le 10 octobre 1997, la Commission a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la communication susmentionnée.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 4 mars 1998 (rapporteur: M. Burani).

Au cours de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. La Communication de la Commission constitue une tentative réussie de créer un cadre réglementaire pour la communication électronique, matière hautement technique et spécialisée. La compréhension des aspects techniques est par ailleurs nécessaire pour les utilisateurs, mais surtout pour les autorités publiques et les législateurs.

1.2. La communication électronique sur des réseaux ouverts, tels qu'Internet, prend une ampleur encore inconcevable il y a dix ans, et son développement futur constituera probablement l'une des caractéristiques essentielles de la société de la fin de ce millénaire et du début du prochain millénaire. Les perspectives qui se dessinent pour le proche avenir sont celles d'une croissance exponentielle; cependant, les applications pratiques dans les différents secteurs d'activité et en particulier dans le domaine du commerce électronique⁽¹⁾ dépendront de la capacité à lever les obstacles à un développement harmonieux de la communication électronique.

1.3. La Commission considère que ces obstacles tiennent aux incertitudes inhérentes à l'utilisation de

réseaux ouverts: les messages peuvent être interceptés et manipulés, la validité des documents peut être contestée, les données personnelles peuvent être recueillies de manière illicite, les communications peuvent être utilisées à des fins illégales. Il est donc nécessaire de créer une infrastructure sûre permettant d'une part l'instauration d'une société de l'information qui protège les citoyens contre les abus et d'autre part le développement d'un commerce électronique reposant sur des bases au moins aussi fiables que celles sur lesquelles s'effectuent aujourd'hui les échanges de documents papier dans les milieux économiques.

1.4. Le document à l'examen traite de deux outils fondamentaux pour l'obtention de cette fiabilité: la signature numérique et le chiffrement; la première garantit l'identité des parties au contrat et l'origine des messages (authenticité), le second protège contre les intrusions indues (intégrité) et assure la confidentialité des communications. La Commission veut offrir des garanties de sécurité, avec le concours de tous les partenaires intéressés, en ce qui concerne la situation actuelle et son évolution possible. Le CES s'en félicite et demande à être consulté sur les initiatives futures de la Commission.

1.5. Le Parlement européen et le Conseil des ministres ont demandé à la Commission de prendre les dispositions

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998, p. 72.

adéquates pour la mise en œuvre de mesures à même de garantir l'intégrité et l'authenticité des documents électroniques. Le CES fait observer que l'on ne saurait en tout état de cause faire abstraction des autres initiatives, en cours ou déjà adoptées, émanant de pays tiers et d'organisations internationales (OCDE, CNUDCI, etc.).

1.6. Le CES relève également que la réglementation de cette matière devrait être entreprise à partir d'une vision d'ensemble claire: d'une part, il faudra procéder avec flexibilité afin de ne pas entraver les progrès technologiques et leurs applications; d'autre part, il conviendra de préserver les principes fondamentaux de l'UE: protection des consommateurs, égalité des conditions de concurrence, libre circulation des services, reconnaissance mutuelle. La communication électronique constitue une révolution de portée au moins égale à la révolution industrielle du siècle dernier: le cadre juridique et réglementaire doit porter l'empreinte de concepts novateurs fondés sur les progrès déjà réalisés et sur des prévisions raisonnables pour l'avenir.

1.7. La législation existante, qui a évolué pendant deux millénaires à partir du droit romain, est fondée sur des documents papier; ceux-ci sont destinés à être remplacés dans un avenir proche — dans une mesure encore impossible à évaluer, mais certainement importante — par des «documents» électroniques. Il s'agit d'un changement radical qui exige une approche différente de la question de la validité des contrats, mais aussi de celle de la validité de la documentation électronique échangée entre particuliers et entre ceux-ci et l'administration publique (impôts, sécurité sociale, enregistrement d'actes, justice, etc.).

1.8. L'administration publique a déjà recours dans différents pays à la communication électronique pour l'échange d'informations et de documents en son sein et dans ses rapports avec les citoyens. Une fois mis en place un cadre juridique et réglementaire sûr, la communication électronique devra également pouvoir s'appliquer aux actes juridiquement et administrativement importants: une révolution d'une portée peut-être encore supérieure à celle qui doit intervenir dans le domaine du droit privé.

1.9. Il est donc nécessaire d'instaurer un nouveau cadre législatif et réglementaire fondé sur l'immatérialité de la documentation. Le secteur du droit privé et administratif relève en grande partie de la compétence des États membres; différentes initiatives ont en effet été adoptées ou sont à l'étude. Une première analyse sommaire amène à constater que les orientations et les solutions adoptées divergent souvent sensiblement. Le CES attire l'attention de la Commission et des États membres sur l'impérieuse nécessité de parvenir de toute urgence à une harmonisation au niveau européen des principes de base. Les exigences de fonctionnement du marché unique mettraient rapidement en évidence les graves inconvénients inhérents à des infrastructures

juridiques et réglementaires différentes selon les pays. Une harmonisation a posteriori serait extrêmement difficile.

2. Introduction: Le besoin de communications électroniques sécurisées⁽¹⁾

2.1. Le CES a pris connaissance des aspects techniques de la communication électronique, de la signature numérique et du chiffrement. Il félicite la Commission d'avoir traité une matière aussi complexe et spécialisée en la rendant accessible à un public ne possédant pas nécessairement les connaissances scientifiques nécessaires. Le Comité n'entend pas entrer dans le détail de ces questions; ses commentaires se limitent donc aux particularités opérationnelles et fonctionnelles pouvant nécessiter une intervention réglementaire ou législative de la part des institutions européennes.

2.2. Étant donné l'impossibilité d'assurer une sécurité absolue et totale en matière de communication électronique, le Comité rappelle que le principal danger existant dans ce domaine est la fraude, sous ses différentes formes et applications; il est incontestable que de ce point de vue, les réseaux ouverts (du type Internet) sont vulnérables, du moins tant que n'auront pas été prises sur une grande échelle des mesures de sécurité efficaces. La Commission rappelle à ce propos que les documents importants sont échangés sur des réseaux fermés, dont l'accès est réservé à des utilisateurs se connaissant déjà et liés par des rapports de confiance réciproque.

2.3. Les réseaux fermés, tout à fait légitimes, se sont développés indépendamment des réseaux ouverts, grâce à leurs propres systèmes de communication ou via Internet. Du point de vue de leurs avantages respectifs, l'utilisation des réseaux fermés est probablement plus coûteuse que celle des réseaux ouverts, mais l'élément déterminant du choix est certainement la sécurité comparative supérieure des premiers par rapport aux seconds. Leur développement sera donc fonction de la fiabilité des réseaux ouverts: plus cette dernière sera grande, moins il y aura de raisons de créer de nouveaux réseaux fermés. Au nom de la liberté contractuelle, le CES ne voit pas la nécessité de réglementer ce secteur; néanmoins, les doutes concernant la validité de l'authentification des opérations réalisées avec des tiers, dans l'hypothèse où elles ne seraient pas reconnues et approuvées par une autorité de certification (voir plus loin, paragraphe 5), pourraient poser un problème.

2.4. L'objectif général de la Communication n'est du reste pas de traiter la question de la sécurité en tant que telle; il est en fait beaucoup plus vaste et ambitieux, puisqu'il vise à:

- établir un cadre européen de la signature numérique;
- assurer le fonctionnement du marché unique pour les produits et services cryptographiques;

⁽¹⁾ Cf. Communication, chap. I, p. 1-3.

- résoudre les problèmes internationaux liés à la nature universelle d'Internet;
- intégrer le chiffrement dans les autres politiques européennes;
- permettre aux utilisateurs de bénéficier des possibilités offertes par la société de l'information, qualifiée par la Commission de «planétaire».

2.5. Ce cadre d'action est approuvé par le Comité. Celui-ci attire par ailleurs l'attention sur un aspect qui peut sembler évident mais qui est parfois négligé au fil des travaux: la nécessité pour toute initiative européenne de tenir compte du caractère «planétaire» de la communication électronique: le désir de faire plus et mieux que les autres peut entraîner l'application préjudiciable de critères divergents. La Commission semble avoir suivi cette approche; le Comité souligne pour sa part que l'Europe devrait si possible et dès que possible prendre la direction des initiatives, sans perdre de vue ce que les autres font ou ont fait. La coopération internationale⁽¹⁾ en cours ou programmée a donné de bons résultats, mais les mécanismes de décision impliquent de longs délais, alors qu'une réglementation européenne est nécessaire au plus tôt. Celle-ci devrait donc être suffisamment flexible pour en permettre l'adaptation aux exigences des relations internationales.

3. Authentification et intégrité: Les signatures numériques⁽²⁾

3.1. La signature numérique garantit que le message provient d'une personne identifiée et autorisée (authenticité) et que lors de la transmission, son contenu n'a pas été altéré par des tiers ou de manière accidentelle (intégrité)⁽³⁾. La signature numérique est fondée sur un système cryptographique utilisant une clé publique (connue de tous les utilisateurs d'un système donné) et une clé privée (connue seulement par l'expéditeur).

3.2. Une signature numérique sûre (ainsi que d'autres systèmes alternatifs en cours d'expérimentation) est la condition indispensable de la validité des contrats conclus selon des systèmes n'ayant pas recours à l'échange de documents papier; elle est donc la clé de voûte d'un nouveau cadre juridique des transactions conclues par voie de communication électronique.

3.3. Dans les systèmes fermés, la validité des contrats conclus entre les participants ne pose pas de problèmes, puisque la confiance réciproque — fondée sur la rigueur des conditions d'accès, la transparence des critères de sécurité et la liberté contractuelle — est le fondement

même de la création de ces systèmes. Parmi les différentes techniques adoptées, il est bon de rappeler que le protocole SET (Secure Electronic Transaction)⁽⁴⁾ a été créé dans le domaine des services financiers appliqués au commerce électronique. Il est accessible au moyen d'un certificat électronique (digital certificate) aux titulaires de cartes de paiement, aux détenteurs de monnaie électronique, aux acheteurs de marchandises ou de services auprès d'opérateurs affiliés à ce système. Il faut d'ailleurs signaler qu'en toute rigueur, SET ne peut être défini comme un «système fermé», mais comme un «système ouvert payant».

3.4. Il y a lieu d'assurer la reconnaissance juridique de la validité des contrats conclus sur des réseaux ouverts, tant pour ce qui est des rapports entre les parties contractantes qu'avec des tiers. Certaines juridictions nationales reconnaissent déjà la validité de la signature numérique, mais seule une législation supranationale harmonisée peut garantir le développement du commerce électronique à l'échelle mondiale.

4. Les communications électroniques confidentielles: Le chiffrement⁽⁵⁾

4.1. Outre l'authenticité et l'intégrité du message (voir paragraphes 1.4 et 3.1), les communications électroniques nécessitent, à l'instar des communications écrites, une confidentialité; cette exigence, importante sur les réseaux fermés, devient vitale sur les réseaux ouverts. Le chiffrement garantit que le message ne soit pas compréhensible par des tiers autres que l'expéditeur et le destinataire.

4.2. Le principe de base du système cryptographique est que seul l'expéditeur peut crypter le message et que seul le destinataire peut le déchiffrer. D'après le document de la Commission, il existe dans le commerce de nombreux produits cryptographiques «préfabriqués», en 1 400 versions différentes. Pour qu'un échange de messages cryptés et déchiffrables soit possible, il faut bien entendu que l'expéditeur et le destinataire soient en possession de logiciels compatibles.

4.3. La prolifération des systèmes de cryptage complique la gestion du logiciel par les individus dans leurs rapports avec une pluralité de parties. Cela mis à part, le cryptage en soi soulève des problèmes de fond d'une extrême importance. En premier lieu, les principes fondamentaux de la protection de la vie privée (ainsi que des droits d'auteur et de la protection du secret industriel) et de la protection du monde économique contre les intrusions illégales impliquent que les utilisateurs puissent se servir d'un système de chiffrement assurant un degré élevé de confidentialité des communications. En second lieu, il faut protéger la collectivité

⁽¹⁾ Cf. Communication, chap. IV, point 1.2 (iii), p. 19.

⁽²⁾ Cf. Communication, chap. II, p. 3-4.

⁽³⁾ En ce qui concerne les aspects techniques — plutôt complexes — cf. la Communication et en particulier les annexes I et II.

⁽⁴⁾ SET inclut, outre l'intégrité du message et l'authentification de la signature, le chiffrement de la communication (voir plus loin, paragraphe 5.2).

⁽⁵⁾ Cf. Communication, chap. III, p. 11-13.

contre les utilisations illicites, telles que l'espionnage, le terrorisme, les activités criminelles ou en tout cas illégales.

4.4. Il résulte de ce qui précède qu'il est nécessaire de procéder à une réglementation de ce domaine, laquelle doit être harmonisée entre les États membres à partir de principes communs. Elle devrait concilier — dans la mesure du possible — des exigences apparemment opposées. Le Comité souligne que tout citoyen devrait avoir le droit d'accéder à des systèmes de chiffrement, mais il reconnaît que ce droit devrait être limité par la nécessité de la société de se protéger contre les activités criminelles ou illicites de toutes natures. La difficulté consiste à définir cette limite, qui peut varier d'un pays à l'autre mais aussi dans le temps, suivant la situation politique et sociale d'un pays. Il est clair que ce problème ne peut être résolu que par chaque État membre, selon des principes d'équité et de proportionnalité. L'autre problème à résoudre est celui de la détermination des cas dans lesquels les droits du citoyen ne s'appliquent pas et celle des modalités d'intervention des autorités, le tout dans le cadre d'une sécurité juridique donnant des garanties aux citoyens quant à l'utilisation des informations recueillies.

5. Les autorités de certification (AC) et les tiers de confiance (TC)⁽¹⁾

5.1. L'ensemble des problèmes exposés plus haut impliquent l'existence de systèmes en mesure d'assurer la fiabilité maximale des signatures numériques et des systèmes de chiffrement, ainsi que l'échange des clés, leur certification, la confidentialité des messages et dans le même temps le respect des exigences de protection de la société contre la criminalité.

5.2. Le problème de l'instauration d'un cadre juridique concernant la reconnaissance du point de vue de tiers des actes transmis sur des réseaux ouverts par le biais de signatures numériques (et éventuellement cryptés) n'est pas encore réglé au niveau communautaire. La Commission s'oriente vers l'instauration, dans chaque pays de l'UE, d'une ou plusieurs autorités de certification (AC) juridiquement reconnues, et qui en tant que telles feraient office de «notaire» dépositaire des clés publiques.

5.3. Une AC légalement reconnue remplirait donc des fonctions de droit public; par ailleurs, elle ne pourrait pas — ou ne devrait pas — remplir les fonctions accessoires et fournir les services qui sont propres aux TC, dont les activités sont d'ordre privé. Il convient donc, toujours selon la Commission, de bien distinguer et différencier ces deux types d'organismes. Le CES est d'accord avec cette approche. Il reste à décider s'il convient que les AC aient le statut d'établissements

publics ou d'établissements privés munis d'une autorisation publique. L'important étant que leur rôle soit reconnu et réglementé, le CES considère que cette décision peut revenir à chaque État membre.

5.4. Le CES se demande en outre s'il est toujours et dans chaque cas nécessaire d'instituer des AC, ou tout au moins d'étendre leurs compétences à tous les systèmes existants. Dans certains cas, les participants à un système (par exemple SET) sont des centaines de milliers et seront bientôt des millions. Le dépôt et la gestion des différentes clés seraient extrêmement complexes et coûteux. La solution la plus simple et la moins coûteuse serait probablement de reconnaître juridiquement comme AC «privée» les TC offrant des garanties d'intégrité et d'expérience.

6. Observations finales

6.1. Le programme de la Commission, assez complexe, est bien structuré et le CES marque son accord de principe avec celui-ci. Pour éviter de revenir sur des considérations qu'il fait également siennes, il formule certaines observations susceptibles de contribuer aux réflexions en cours.

6.2. En matière d'interopérabilité⁽²⁾, la Commission encourage l'industrie et les organisations internationales de normalisation à développer des normes techniques et d'infrastructure afin d'assurer un usage sûr des réseaux. Elle étudie la possibilité d'adopter des mesures permettant de soutenir les travaux des entreprises européennes dans ce domaine. Le CES, tout en rappelant que la définition de normes a des répercussions sur la compétitivité de l'industrie européenne par rapport à celle de pays tiers, suggère que l'action de la Commission s'inscrive dans le cadre des mesures qu'elle a elle-même prévues dans sa «Communication sur la compétitivité des industries européennes liées aux technologies de l'information et des communications⁽³⁾».

6.3. Il faudrait également développer une stratégie visant à favoriser l'utilisation des communications électroniques par les PME; outre les diverses mesures déjà suggérées par le Comité dans son avis sur le «commerce électronique»⁽⁴⁾, il serait utile de fournir aux PME des solutions «clé en main» telles que celles expérimentées avec le programme TEDIS. Les chambres de commerce et certaines organisations professionnelles pourraient contribuer de manière déterminante à la pénétration du secteur des nouvelles technologies. Parallèlement, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité que les mesures de diffusion de la communication électronique s'accompagnent d'une campagne de sensibilisation des PME aux risques et aux coûts inhérents à l'utilisation

⁽²⁾ Cf. Communication, chap. IV, point 3, p. 20-21.

⁽³⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 19 du 21.1.1998, p. 72.

⁽¹⁾ Cf. Communication, chap. II, point 2, p. 4-5.

de ces nouvelles techniques. Comme pour toute innovation, les décisions doivent être prises de manière responsable dans ce domaine également, en parfaite connaissance des aspects positifs et négatifs des choix opérés.

6.4. Il existe un autre aspect implicite de la Communication, mais non explicitement traité: celui de la protection des consommateurs et, plus généralement, de tous les participants à la communication électronique. Il s'agit d'un problème prioritaire, avec des facettes assez complexes sous l'angle du droit international. Les garanties relatives offertes par la signature numérique favoriseront les contrats négociés à distance. Alors que les dispositions européennes et les autres dispositions législatives nationales s'appliquent sans difficulté d'interprétation aux contrats conclus entre acheteurs et vendeurs d'un même pays, les contrats négociés entre des personnes résidant dans différents pays de l'UE peuvent susciter une certaine incertitude lorsque le niveau de protection n'est pas le même. La situation se complique encore lorsque l'acheteur ou le vendeur réside dans un pays tiers. Le Comité estime que les règles relatives à la validité des contrats conclus par voie électronique doivent faire l'objet d'un cadre juridique européen; il recommande par ailleurs de résister à toute tentative d'application extraterritoriale du droit, en s'opposant dans le même temps aux multiples tentatives faites dans cette direction par les autorités de pays tiers.

6.5. Les disparités existant en ce qui concerne le niveau de protection des consommateurs au niveau mondial (mais aussi entre les États membres de l'UE) ne seront pas éliminées à court terme: d'ici là, le consommateur, de même que tout autre utilisateur, devra être informé que la «protection européenne» ou «nationale» peut ne pas être assurée pour les contrats négociés avec des fournisseurs de pays tiers ou d'autres pays de l'UE. Les dispositions en matière de droits d'auteur, de droits civiques, de liberté d'opinion et de moralité (pornographie, etc.) appellent des commentaires similaires.

6.6. Les lois fiscales, particulièrement en matière de TVA, posent un problème délicat. En principe, on peut s'attendre à ce que tous les gouvernements s'opposent avec force à tout accord ou acte législatif entraînant une perte de recettes, ainsi qu'aux systèmes permettant de tourner aisément les dispositions fiscales. Le CES se demande si l'harmonisation projetée au niveau européen⁽¹⁾, qui prévoit l'imputation de la TVA en fonction du lieu de résidence de l'acheteur est applicable au commerce électronique, surtout vis-à-vis de pays tiers.

6.7. La nature globale d'Internet ajoute une nouvelle dimension au problème de la fraude et de la lutte contre la criminalité organisée. Les lois pénales dans ce domaine diffèrent dans une mesure significative et font parfois

carrément défaut. Parallèlement aux interventions de l'UE déjà programmées⁽²⁾, l'Europe devrait promouvoir des mesures énergiques d'harmonisation et de coopération internationale, non limitées aux pays les plus importants. Il conviendra également au sein de l'UE de fournir une assistance adéquate en matière de formation aux organismes — en particulier Europol — chargés de combattre la criminalité.

6.8. En conclusion, l'adoption des communications électroniques en remplacement des communications écrites nécessite un encadrement juridique et réglementaire extrêmement complexe impliquant une vaste gamme d'activités. Outre un programme d'initiatives, la Commission a établi un calendrier des actions à entreprendre: le Comité ne peut que se féliciter des bonnes intentions manifestées, mais il se demande s'il sera possible de respecter tous les délais fixés, en particulier ceux qui dépendent de la conclusion d'accords internationaux.

6.9. Il conviendrait enfin d'établir au préalable quelles sont les limites d'une intervention législative ou réglementaire de l'Union européenne ou des États membres. Le CES estime qu'en dehors des dispositions nécessaires pour donner des garanties juridiques aux contrats et supprimer les dispositions nationales faisant obstacle à l'interopérabilité, une large place devrait être laissée à l'autoréglementation (codes de conduite). Celle-ci devrait notamment porter sur la compatibilité des nouveaux systèmes avec ceux les ayant précédés, sur l'application des mêmes règles et normes de sécurité aux systèmes fermés et ouverts et sur l'égalité de conditions entre participants de pays différents. L'intervention des pouvoirs publics devrait se limiter au contrôle du fonctionnement des systèmes et de leur conformité aux principes généraux du marché intérieur.

6.10. D'un point de vue pratique, le Comité estime devoir présenter les suggestions suivantes comme lignes d'action pour les futures — et parfois urgentes — initiatives de la Commission:

- la définition du concept de «signature» qui figure aujourd'hui dans les lois, les règlements et les procédures devrait être étendue au concept de signature numérique;
- l'apposition d'une signature numérique devrait être un acte spontané, manifeste et contrôlable, effectué sous le plein contrôle visuel et actif du signataire. Cela nécessite une définition claire et uniforme mais suffisamment souple pour inclure les signatures apposées au moyen des technologies actuelles et futures;
- à relativement brève échéance, tous les citoyens devraient pouvoir disposer d'un moyen (carte bancaire, carte de sécurité sociale, etc.) leur permettant

⁽¹⁾ JO C 296 du 29.9.1997.

⁽²⁾ JO C 251 du 15.8.1997.

- de signer par voie électronique. Cela suppose l'existence d'un numéro national personnalisé enregistré et, bien sûr, d'une banque de données centralisée;
- les administrations publiques devraient au plus vite être en mesure de fournir et d'accepter des documents électroniques. L'accès pourrait s'effectuer, dans les premiers temps du moins, par le biais de terminaux installés auprès d'institutions publiques;
 - il y a lieu d'assurer la reconnaissance mutuelle, au niveau mondial, des autorités de certification;
 - la confidentialité de la correspondance est garantie par la plupart des constitutions des États démocratiques, les exceptions à cette règle étant définies par la loi. La communication électronique devrait être protégée de manière analogue et suivant les mêmes critères.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE (Quatrième directive assurance automobile)»⁽¹⁾

(98/C 157/02)

Le 4 novembre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A 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 du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mars 1998 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 94 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'amélioration de l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation sur le territoire de l'Union européenne est une préoccupation majeure du législateur communautaire depuis la mise en place du Marché unique de l'assurance.

1.2. Ce souci est d'autant plus légitime qu'il contribue à faciliter la libre circulation des personnes garantie au titre du traité et à donner une réalité au Marché unique.

1.3. Cette quatrième directive automobile vient s'inscrire dans un contexte de mobilité croissante des ressortissants de l'Union européenne qui, de manière régulière, sont amenés à séjourner pour une durée courte dans d'autres États membres que leur État de résidence. Ces flux de population, souvent rythmés par les périodes de

congé, sont caractérisés par leur croissance régulière en volume et aussi par le fait qu'ils touchent de manière très inégale les différents États membres. On distingue, en effet, de ce point de vue là, assez nettement les pays «exportateurs» de touristes, les pays «importateurs» et les États membres traversés.

1.4. La réalité statistique du risque, pour une personne physique de passage dans un autre État membre que le sien, d'être victime d'un accident est donc réelle comme en attestent les pétitions reçues par le Parlement européen même si les effectifs concernés demeurent faibles.

2. Antécédents

2.1. Le système Carte verte mis en place à la fin des années 40 à l'initiative de la Commission des transports de l'ONU a organisé dans le cadre d'une Convention interbureaux, la réparation des sinistres causés hors de

⁽¹⁾ JO C 343 du 13.11.1997, p. 11.

leur pays d'immatriculation par des véhicules assurés dans les pays européens.

2.2. La Commission européenne poursuit l'objectif d'améliorer l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation dans l'Union européenne depuis la première directive responsabilité civile automobile de 1972 (72/166/CEE) qui a instauré une obligation d'assurance de la responsabilité civile dans toute la Communauté économique européenne de l'époque. Les deuxième (84/5/CEE) et troisième (90/232/CEE) directives automobile sont venues encore renforcer cette protection des victimes.

2.3. La deuxième directive du 30 décembre 1983, s'inspirant du système Carte verte, a réglé le cas des accidents de la circulation survenant dans l'État de résidence de la victime et causés par des véhicules immatriculés et assurés dans ce pays ou dans un autre État membre.

2.4. La troisième directive du 14 mai 1990, qui a organisé le fonctionnement de la libre prestation de services en assurances automobile, a couvert, quant à elle, les situations dans lesquelles l'accident a lieu dans l'État de résidence de la victime du fait d'un véhicule immatriculé dans le même État mais assuré en régime de LPS par une entreprise d'assurance d'un autre État membre.

2.4.1. Elle a notamment rendu obligatoire l'adhésion au Bureau Carte verte et au Fonds de Garantie nationaux de tous les assureurs, établis et non établis, opérant sur ce marché.

2.5. Les directives automobile ne permettent donc pas de couvrir, dans des conditions pratiques satisfaisantes, le cas des personnes victimes d'un accident de la circulation hors de leur État de résidence.

2.6. La Commission européenne, ayant identifié cette lacune, a soumis au début des années 1990 cette question aux deux organisations professionnelles les plus à même d'y apporter une réponse: le Comité européen des assurances (CEA) et le Conseil des Bureaux.

2.7. Le Conseil des Bureaux qui gère le système Carte verte, a mis au point une convention «Visiteurs victimes» afin de prendre en compte ce cas de figure. Il n'a cependant pas été possible d'aboutir à un résultat par la voie conventionnelle parce que, d'une part, il est apparu que l'on ne pourrait obtenir l'accord de l'ensemble des bureaux et, d'autre part, parce que l'extension de l'action directe — clé de voûte du système de recours à un représentant — ne pouvait être garantie dans des conditions de sécurité juridique optimales.

2.8. Prenant acte de cette impossibilité sur un sujet d'une telle sensibilité, le CEA s'est alors clairement prononcé en faveur d'une proposition de directive, seul moyen de garantir un niveau de protection homogène

dans toute l'Union européenne, et surtout d'instaurer dans tous les États membres un droit d'action directe à l'encontre de l'assureur RC du responsable.

2.9. À la suite d'un certain nombre de pétitions de victimes d'accidents de la circulation hors de leur État de résidence qui dénonçaient les retards dans l'indemnisation et la lenteur des procédures, le Parlement européen s'est saisi du sujet en 1995. La commission juridique a désigné comme rapporteur M. Willy Rothley qui est à l'origine de la résolution adoptée par le Parlement européen le 26 octobre 1995 en vertu de l'article 138 B du traité.

2.10. Les services de la Commission européenne ont pris en compte la demande exprimée par le Parlement européen, et rédigé une proposition de directive qui repose sur les principes suivants:

- l'instauration d'un droit d'action directe de la victime auprès de l'assureur RC du responsable;
- la désignation par toutes les entreprises d'assurance d'un représentant chargé du règlement des sinistres dans chaque État membre de l'Union européenne;
- la création d'un organisme d'information chargé de communiquer à la victime les coordonnées de l'assureur du responsable ainsi que celles de son représentant chargé du règlement des sinistres dans son État de résidence;
- la mise en place d'une obligation d'offre de la part de l'assureur encadrée de délais et assortie de sanctions;
- l'intervention, en cas de non-désignation du correspondant ou de réponse non satisfaisante de l'assureur dans le délai d'offre, d'une procédure d'indemnisation des victimes de la part d'un organisme ad hoc de son État de résidence, faisant valoir a posteriori sa créance auprès de son «homologue fonctionnel» dans l'État membre de survenance de l'accident.

3. Observations générales

3.1. Le Comité formule un avis favorable à la proposition de directive qui constitue une étape indispensable dans la construction du Marché unique au profit des consommateurs susceptibles d'être effectivement confrontés, dans le cas de sinistres survenus à l'étranger, aux difficultés suivantes:

- problèmes linguistiques et de communication;
- difficultés à identifier l'auteur du dommage et son assureur;
- disparité des conditions d'engagement de la responsabilité de l'auteur de l'accident;
- lois de procédures et d'indemnisation différentes d'un pays à l'autre.

3.2. Il souhaite que ce texte soit adopté dans les meilleurs délais et puisse faire l'objet d'une certaine

publicité de la part de la Commission européenne, ainsi que, dans les États membres, de la part de toutes les parties intéressées à la promotion d'un tel dispositif: pouvoirs publics, organisations professionnelles d'assureurs, associations de consommateurs, professionnels du tourisme ...

3.3. Il constate néanmoins, au-delà de la clarification rédactionnelle qui pourrait être apportée à certains passages, que des interrogations subsistent dans les milieux professionnels concernés quant à la satisfaction, dans les délais impartis, de certaines obligations prévues par la proposition de directive, et notamment de celle portant sur la mise en place d'un registre d'information contenant l'immatriculation des véhicules, les coordonnées des assureurs en responsabilité civile ainsi que l'identité du représentant chargé du règlement des sinistres.

3.4. En conséquence, la question de l'introduction d'un délai supplémentaire pour la mise en œuvre de cette disposition spécifique de la directive mérite d'être discutée dans la mesure où la mise en place d'un tel registre, inexistant à l'heure actuelle sous cette forme dans plusieurs États membres, nécessite un temps raisonnable afin de réunir les moyens techniques et financiers indispensables à son bon fonctionnement.

3.5. D'une manière générale, la question du coût lié à la mise en œuvre de cette proposition de directive a pu être posée par les milieux intéressés. Le Comité serait intéressé de savoir si la Commission européenne a tenté, dans le cadre des traditionnelles fiches d'impact, d'apprécier le coût économique de cette initiative législative.

3.6. Il apparaît, par ailleurs, avec évidence au Comité que d'autres étapes devront être franchies une fois cette proposition de directive adoptée.

3.6.1. Même s'il s'agit d'un problème plus général, il serait opportun que la Commission engage une réflexion sur les moyens d'accélérer et de faciliter l'accès des victimes aux règles de preuve, tout particulièrement en matière de délivrance et de communication des procès-verbaux de police ou de gendarmerie.

3.6.2. Quant à un effort de rapprochement des règles des droits à indemnisation et à réparation au niveau européen, il semble également souhaitable à terme, même si les conditions d'une convergence réelle ne semblent pas réunies à l'heure actuelle.

3.6.3. Le Comité européen des assurances a contribué, en ce qui le concerne, à faciliter concrètement le règlement des sinistres à l'étranger en mettant au point un modèle de «constat européen», utilisé dans de nombreux États membres.

Le droit d'action directe

3.7. L'inscription de ce droit dans la loi de tous les États membres représente indéniablement un acquis essentiel pour améliorer la situation des victimes en quête de réparation. Il constitue une nouveauté pour le Royaume-Uni et l'Irlande.

3.8. Le Comité constate que ce droit d'action directe ne vaudrait que pour les victimes répondant aux critères de l'article 1, c'est-à-dire les personnes victimes d'un accident de la circulation survenu dans un autre État membre que le leur et causé par un véhicule immatriculé dans un autre État membre et assuré auprès d'un assureur établi dans un autre État membre.

3.9. Il s'interroge sur les raisons de cette restriction et considère, pour sa part, que cette proposition de directive aurait dû fournir une bonne occasion pour faire de cette faculté un droit universel à l'usage de toutes les victimes d'accidents de la circulation survenus sur le territoire de l'Union européenne.

La désignation d'un représentant chargé du règlement des sinistres

3.10. Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires afin que les sociétés d'assurance agréées pratiquant la branche 10 désignent dans chaque État membre un correspondant chargé du règlement des sinistres. Cette nouvelle obligation pesant sur les entreprises est destinée à faciliter les démarches de la victime. Elle vient s'ajouter à la liste des formalités devant être remplies pour obtenir l'agrément.

3.10.1. La désignation d'un tel correspondant devient ainsi l'une des conditions de délivrance du passeport européen.

3.11. Le Comité se félicite de la méthode retenue mais s'interroge sur les conditions de sa mise en œuvre par les autorités de contrôle. Ces dernières devront, en effet, s'organiser pour exiger des entreprises ayant déjà obtenu l'agrément, qu'elles désignent un correspondant, et veiller à ce que les dossiers de demande soient complets. Il conviendrait que les assureurs européens sensibilisent leurs autorités de contrôle respectives sur l'importance de cette nouvelle mission et obtiennent l'introduction d'une disposition supplémentaire sur ce point dans le Protocole relatif à la collaboration des autorités de contrôle des assurances des pays de l'Espace économique européen modifié en octobre 1997.

3.12. Cette nouvelle formalité ne semble pas représenter une contrainte trop lourde pour les entreprises dans la mesure où la liste des personnes physiques ou morales susceptibles de remplir cette fonction est ouverte. La Commission européenne indique, en effet, dans l'exposé des motifs consacré à l'article 3, que son intention a bien été «de laisser une très grande latitude aux entreprises». Les sociétés pourront donc facilement utiliser des structures existantes: filiales, succursales, agences, bureau de règlement des sinistres... ou des personnes physiques remplissant déjà les fonctions d'avocat, de mandataire, de représentant fiscal ou encore de représentant de services au sens de l'article 6 de la directive 90/618/CEE.

3.13. En outre, la désignation d'un tel correspondant n'empêche évidemment pas la société de prendre contact directement avec la ou les victimes. Cette souplesse, qui conduit à faire du recours au représentant chargé du règlement des sinistres l'une des voies d'action parmi d'autres, est particulièrement importante car elle respecte la diversité des situations, notamment celles où la victime a souscrit une assurance «protection juridique».

3.14. La définition du mandat qui lie le représentant à la société qui l'a désigné doit témoigner de la même souplesse — c'est l'option qui a été retenue dans l'article 3.5 — afin de ne pas contraindre les opérateurs à modifier l'état de leurs relations contractuelles avec des personnes extérieures ou de leur mode d'organisation sur les marchés étrangers.

3.15. S'agissant des qualifications que doit posséder le correspondant chargé du règlement des sinistres, il paraît souhaitable de préciser de manière explicite qu'il dialogue avec la victime dans la ou les langues officielles de l'État membre de résidence de cette dernière. La difficulté linguistique constitue, en effet, l'un des principaux obstacles au bon déroulement des procédures d'indemnisation.

La création d'une obligation d'offre

3.16. L'article 3.6 instaure une obligation d'offre dans un délai de trois mois, assortie de sanctions dans «le cas où la responsabilité a été établie et le dommage a été chiffré». Il s'agit d'une disposition tout à fait essentielle de la directive qui conditionne, à elle seule, en grande partie, son efficacité, et devrait rendre exceptionnelle l'intervention de l'organisme d'indemnisation décrit à l'article 5.

3.17. Cette obligation d'offre existe déjà sur le marché français, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1985. Ce système, qui comporte en l'espèce des sanctions pécuniaires en cas d'absence d'offre ou d'offre insatisfaisante, fonctionne depuis plus de dix ans à la satisfaction des assureurs et des assurés.

3.18. On observera, d'ailleurs, toujours à la lumière de l'expérience française, que le bon fonctionnement de l'obligation d'offre qui pèse sur l'assureur de responsabilité civile du responsable repose sur une appréciation réaliste des procédures d'évaluation des dommages corporels et matériels. C'est la raison pour laquelle il est fait référence, dans le Code des assurances, à la notion de consolidation de l'état de la victime.

3.19. Cette référence, qui correspond d'ailleurs à une mesure utilisée sur d'autres marchés de l'Union européenne (Belgique, Espagne, Portugal, Italie ...) mériterait d'être examinée avec attention dans la mesure

où elle pourrait garantir plus d'efficacité au dispositif tant du point de vue des assureurs que des victimes.

3.20. Le Comité s'interroge sur la possibilité de parvenir à un accord sur l'introduction d'une telle référence qui pourrait prendre la forme d'un ajout *in fine* du premier tiret de l'article 3.6: «et notamment l'état de consolidation de la victime». Mais cette modification n'a de sens que si cette référence fait l'objet d'un usage généralisé dans les États membres.

3.21. Ce souci de réalisme devrait également conduire à préciser que la demande d'indemnisation déposée par la victime elle-même ou l'un de ses représentants doit être motivée et contenir l'ensemble des éléments nécessaires à l'évaluation des dommages matériels et corporels.

La mise en place d'un registre

3.22. L'organisme d'information décrit à l'article 4.1 a essentiellement pour mission de tenir un «registre des véhicules automoteurs immatriculés sur son territoire, des entreprises d'assurance de responsabilité civile qui assurent ces véhicules et des représentants chargés du règlement des sinistres ...» afin de faciliter l'identification de l'assureur responsable nécessaire au démarrage de la procédure de règlement du sinistre.

3.23. Le Comité ne peut que soutenir la mise en place d'une telle structure destinée à aider les victimes d'accident, et qui, en outre, devrait donner des moyens supplémentaires de lutter contre la non-assurance, mais il s'interroge cependant sur la faisabilité de leur mise en place dans les délais prévus par la proposition de directive.

3.24. En effet, plusieurs difficultés doivent être signalées:

- dans plusieurs États membres, les assureurs qui couvrent en responsabilité civile des flottes automobiles ne disposent pas systématiquement des informations sur le numéro d'immatriculation de chaque véhicule;
- il n'est pas possible actuellement dans tous les États membres d'identifier l'assureur à partir du numéro d'immatriculation. Un tel système existe effectivement en Allemagne ou en Autriche alors qu'en France ou en Italie, la liaison se fait entre la plaque d'immatriculation et le souscripteur;
- les fichiers existants, qui correspondent plus ou moins au contenu visé à l'article 4, sont gérés par une ou plusieurs entités (pouvoirs publics, associations professionnelles, organisme indépendant ...) à qui il convient de laisser le temps de définir leur partenariat pour créer un «guichet» unique.

3.25. Le Comité insiste pour qu'en tout état de cause un délai supplémentaire, par exemple de 30 mois au lieu de 24, soit accordé. Un tel délai semble, en effet, réaliste

pour permettre à tous les États membres de mettre en place, conformément aux règles nationales et communautaires en matière de protection des données à caractère personnel, un point d'accès unique collectant de manière fiable, et si possible selon des standards communs, l'ensemble de ces informations en sachant que cette «adresse» sera, selon les situations, créée de toutes pièces ou aménagée à partir des registres existants mais parcellaires.

3.26. Un tel délai permettra, en outre, de tirer le meilleur parti des expériences nationales les plus intéressantes en matière de fichier. On signalera, à cet égard, le bon fonctionnement d'un tel registre sur le marché espagnol depuis mars 1996. Depuis cette date, en effet, les assureurs communiquent à leur Fonds de garantie, sans avoir apparemment rencontré des difficultés majeures, le numéro d'immatriculation des véhicules qu'ils couvrent, leurs nom et adresse, la nature du contrat (annuel, temporaire, ...) et sa période de validité ainsi que les références relatives à la marque du véhicule et au numéro d'enregistrement de la société auprès de l'autorité de contrôle.

Les conditions d'intervention de l'organisme d'indemnisation

3.27. La proposition de directive décrit de manière détaillée les conditions dans lesquelles, des organismes d'indemnisation peuvent procéder à l'indemnisation des victimes en cas de non-respect par les entreprises des dispositions de l'article 3.

3.27.1. Cet article 5 représente un filet de protection et, comme le reconnaît elle-même la Commission dans son exposé des motifs, il ne «s'appliquera que dans de très rares cas».

3.28. Cet organisme d'indemnisation sera vraisemblablement selon les États membres soit le Fonds de garantie soit le Bureau Carte verte. Il conviendra, en tout état de cause, de veiller à ce qu'au moment de la transposition, les États membres prennent les mesures nécessaires pour atteindre les deux objectifs visés dans cet article:

- donner les moyens matériels et financiers aux structures existantes d'indemniser parfois dans des proportions très importantes les victimes;
- garantir un bon fonctionnement de la compensation entre les organismes d'indemnisation qui, bien qu'«homologues fonctionnels» selon les termes de l'exposé des motifs, peuvent très bien ne pas être des structures analogues dans la mesure où, par exemple, un Fonds de garantie de l'État de résidence aurait à se faire rembourser par le Bureau Carte verte de l'État de survenance de l'accident.

3.29. Dans la mesure où deux structures existantes sont susceptibles de jouer ce rôle, il pourrait être utile de prévoir en annexe à la directive une liste indiquant

les organismes d'indemnisation au sens de l'article 5 dans chaque État membre. Cette liste qui devra faire l'objet d'une actualisation régulière pourrait représenter un facteur de sécurité juridique.

3.30. La solution d'un avenant aux conventions existantes entre Bureaux et Fonds de garantie devra également être étudiée pour s'assurer du respect du délai de deux mois qui encadre l'opération de recours.

3.30.1. En outre, une telle solution permettrait de prévoir, de manière bilatérale, d'organiser les échanges d'information sur le montant estimé du dommage afin d'éviter des évaluations hasardeuses.

3.31. L'article 6 couvre les cas où il n'a pas été possible d'identifier l'assureur et prévoit une indemnisation de la victime par le Fonds de garantie de son État de résidence. Il serait utile d'avoir des précisions de la part de la Commission européenne afin de savoir avec certitude quelles sont les situations visées.

3.31.1. En effet:

- soit l'organisme d'information visé à l'article 4 n'a pas bien fonctionné et n'a pas été en mesure de fournir, pour des défaillances d'origines diverses, les coordonnées de l'assureur en RC et de son représentant;
- soit l'identification de l'assureur n'est pas possible, pour des raisons objectives: délit de fuite sans que l'immatriculation ait pu être relevée, non-validité du contrat, ...

4. Observations particulières

Article 1^{er}

4.1. Le territoire géographique concerné comprend, selon les termes de cet article, exclusivement l'Union européenne. Le Comité s'interroge sur la faisabilité et l'opportunité de l'étendre à d'autres pays.

4.2. Plusieurs situations sont à distinguer:

- Les pays membres de l'Espace économique européen (Islande, Norvège, Liechtenstein) devraient être couverts par la directive communautaire après son adoption dans le cadre des accords contractés entre l'Union européenne et l'EEE.
- La Suisse, pays frontalier de plusieurs États membres, pose un problème particulier du fait que ce pays n'est pas membre de l'EEE. Des négociations bilatérales sont en cours entre les autorités de l'UE et de la Confédération helvétique qui ont achoppé récemment sur les modalités du transit routier. Le Comité

s'interroge sur les moyens juridiques existants qui permettraient, au nom de la protection des victimes, d'étendre le bénéfice des mesures prévues dans la directive aux ressortissants communautaires victimes d'un accident de la circulation sur le territoire suisse. Une solution bâtie selon une formule conventionnelle du même type que la Convention multilatérale de garantie pourrait être envisagée à court terme.

— Les pays d'Europe centrale et orientale ont également des frontières communes avec plusieurs États membres et enregistrent des flux croissants de circulation automobile. Ils sont destinés à devenir membres de l'Union européenne, et, pour certains d'entre eux, les négociations d'élargissement vont commencer le 31 mars 1998. Ils ont adhéré au système Carte verte et sont parties à la Convention multilatérale de garantie. Il conviendrait donc d'explorer la voie conventionnelle en attendant leur adhésion.

— La situation des autres pays tiers est plus délicate au plan des principes juridiques. On s'interrogera, néanmoins, sur un cas non traité par l'article 1, celui par exemple d'un accident causé par un véhicule non immatriculé dans l'Union européenne, conduit par un propriétaire américain, couvert par une garantie d'assurance frontalière délivrée par un assureur établi dans l'Union européenne.

4.2.1. L'article 1 lie, en effet, de manière indissociable l'immatriculation et l'assurance. Or, il semble qu'il puisse exister des situations où ces deux conditions cumulatives ne sont pas remplies.

4.3. Le Comité observe, par ailleurs, qu'il existe une grande disparité dans les régimes d'immatriculation en vigueur dans l'Union européenne s'agissant des autorités chargées de délivrer les plaques, les éléments requis, les délais fixés pour en changer..., les directives automobile n'ayant pas abordé le sujet.

4.3.1. Cette question mériterait d'être mise à l'ordre du jour dans un contexte caractérisé par l'apparition de quelques cas de LPS sauvage en automobile.

Article 2

4.4. Le Comité se déclare en faveur de l'extension du droit d'action directe à l'ensemble des personnes lésées au sens de l'article 1, § 2, de la directive 72/166/CEE. Il suggère donc de substituer à la rédaction existante la rédaction suivante:

«Chaque État membre veille à ce que toute personne lésée au sens de l'article 1, § 2, de la directive 72/166/CEE dispose d'un droit d'action directe à l'encontre de l'assureur du tiers civilement responsable.»

Article 3

4.5. Il paraît pertinent d'introduire une référence à l'obligation pour le représentant chargé du règlement des sinistres de communiquer avec la victime dans sa langue. Cette précision pourrait être ajoutée à la fin du paragraphe 4 sous la forme suivante:

«Il doit communiquer avec la victime dans la ou les langues officielle(s) de l'État de résidence de cette dernière.»

4.6. Le paragraphe 6, dont la rédaction est essentielle pour garantir le bon fonctionnement au profit des victimes de l'obligation d'offre, mérite d'être complété sur trois points.

4.7. Il convient de prévoir, en premier lieu, le cas où la demande d'indemnisation de la victime, parce qu'elle serait exorbitante, est rejetée par l'assureur qui doit, alors, dans un délai de 3 mois, motiver les raisons de son refus.

4.7.1. L'expression «offre d'indemnisation» couvre sans doute aussi les cas d'offre zéro mais il semble plus prudent au Comité de disposer d'un libellé explicite à l'instar de celui qui a été retenu à l'article 5.1, 2^e tiret, où l'expression «réponse motivée» est employée.

4.7.2. Le membre de phrase suivant pourrait ainsi être introduit après l'expression «offre d'indemnisation»: «ou motive de manière précise les raisons de son rejet de la demande d'indemnisation».

4.8. Une précision du même ordre devrait être ajoutée à propos de la forme de la demande d'indemnisation. Il convient, en effet, compte tenu des sanctions associées à la non-réponse ou à la réponse insatisfaisante, de veiller à ce que cette dernière soit la plus complète et motivée possible.

4.8.1. Il serait donc utile d'ajouter l'adjectif «motivée» après l'expression «demande d'indemnisation» qui figure au paragraphe 1.

4.9. La formulation du deuxième tiret qui couvre les cas où l'assureur est autorisé à «donner une réponse appropriée» au lieu de «présenter une obligation d'offre» doit être clarifiée dans la version française. En effet, les deux conditions évoquées peuvent être cumulatives mais aussi alternatives. Il serait donc nécessaire de remplacer le mot «et» par l'expression «et/ou».

Article 4

4.10. Il pourrait être pertinent d'introduire dès l'article 4 une référence au Fonds de garantie. Ainsi, l'expression suivante pourrait être ajoutée à la fin de la dernière

phrase du paragraphe 3: «ainsi que le nom et l'adresse de l'organisme visé à l'article premier, paragraphe 4, de la directive 84/5/CEE».

4.11. Cet article, qui détaille le contenu des informations pertinentes pour faciliter le règlement du sinistre, fixe les obligations en termes d'échanges des États membres et des entreprises d'assurance. On regrettera qu'il ne soit pas fait allusion à l'obligation pour les organismes d'indemnisation des différents États membres d'échanger entre eux ces informations. La Commission européenne reconnaît dans l'exposé des motifs que «la coopération entre centres d'information est indispensable pour l'obtention du numéro d'immatriculation du véhicule et du nom de l'assureur dans le pays de résidence de la victime étant donné que ces informations ne se trouvent enregistrées que dans le pays d'immatriculation du véhicule».

4.11.1. Le Comité estime utile de disposer d'une référence explicite à cette coopération dans l'article 4. Il propose d'insérer la rédaction suivante sous la forme d'un nouveau paragraphe 4:

Bruxelles, le 25 mars 1998.

«4. Les États membres prennent les mesures nécessaires afin de faciliter les échanges d'informations entre les organismes d'information mis en place conformément au paragraphe 1 du présent article.»

Article 6

4.12. Il pourrait être utile, afin de dissiper tout malentendu sur les cas visés dans cet article, de remplacer le début de la première phrase «Si l'identification de l'assureur n'est pas possible» par l'expression suivante qui est plus précise:

«Lorsqu'un organisme d'information n'est pas parvenu à identifier l'assureur d'un véhicule immatriculé sur son territoire ...»

Article 7

4.13. Compte tenu des difficultés de mise en place pratique du fichier décrit à l'article 4, le Comité recommande de porter le délai envisagé au paragraphe 1 de vingt-quatre mois à trente mois.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice — (version codifiée)»

(98/C 157/03)

Le 9 mars 1998, 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 des travaux en la matière, a élaboré son avis le 4 mars 1998 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 96 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission par sa décision du 1^{er} avril 1987 a donné instruction à ses services de procéder à la codification constitutive ou officielle des actes juridiques au plus tard après leur dixième modification.

1.2. Les conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992 ont confirmé ces impératifs en soulignant l'importance de la codification. Elle doit être effectuée en respectant intégralement le processus législatif communautaire normal.

1.3. Dans la mesure où, lors de la codification constitutive ou officielle, aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui en font l'objet, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu, par un accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, d'une méthode de travail accélérée qui vise l'adoption rapide des actes codifiés.

1.4. Le Comité économique et social ne peut que se féliciter de l'effort de transparence et de lisibilité que représente la codification. Les différentes directives visées par le projet ont en effet été modifiées à plusieurs reprises et de façon substantielle. Il était donc nécessaire pour des raisons de rationalité et de clarté de procéder à la codification desdites directives en les regroupant en un texte unique. De plus, ces textes seront les références des pays candidats pour la transposition de l'acquis communautaire.

1.5. Ce travail complète les communications qu'a examinées le Comité économique et social et qui ont pour objet de préciser la portée des directives.

2. Le champ d'application de la codification

2.1. La présente proposition de codification vise les directives de base suivantes:

- 73/183/CEE: Suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services en matière d'activités non salariées des banques et autres établissements financiers;
- 77/780/CEE: 1^{re} directive bancaire;
- 89/299/CEE: Fonds propres des établissements de crédit;
- 89/646/CEE: 2^e directive bancaire;
- 89/647/CEE: Ratio de solvabilité des établissements de crédit;
- 92/30/CEE: Surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée;
- 92/121/CEE: Surveillance et contrôle des grands risques des établissements de crédit.

2.2. Elle vise aussi les directives modificatrices suivantes:

2.2.1. Dir. 77/780/CEE — 1^{re} directive bancaire

- 85/345/CEE: Particularité d'application pour la Grèce;
- 86/137/CEE: Application différée pour quelques États membres;
- 89/646/CEE: 2^e directive bancaire;
- 95/26/CE: Surveillance prudentielle «post BCCI» ⁽¹⁾;
- 96/13/CE: Exclusion permanente de certains établissements.

⁽¹⁾ BCCI — Bank of Credit and Commerce International.

2.2.2. Dir. 89/299/CEE — Fonds propres

- 91/633/CEE: Traitement des fonds pour risques bancaires généraux (FRBG);
- 92/16/CEE: Particularités pour institutions de crédits hypothécaires danoises;
- 92/30/CEE: Surveillance sur base consolidée.

2.2.3. Dir. 89/646/CEE — 2^e directive bancaire

- 92/30/CEE: Surveillance sur base consolidée;
- 95/26/CE: Surveillance prudentielle «post BCCI».

2.2.4. Dir. 89/647/CEE — Ratio de solvabilité

- 91/31/CEE: Définition des banques multilatérales de développement;
- 92/30/CEE: Surveillance sur base consolidée;
- 94/7/CE: Définition des banques multilatérales de développement;
- 95/15/CE: Définition technique de la zone «A»;
- 95/67/CE: Définition des banques multilatérales de développement;
- 96/10/CE: Contrats de novation et conventions de compensation (Contractual Netting).

2.3. Il est souhaitable dans un proche avenir de compléter ce champ en tenant compte des directives adoptées qui concernent les établissements de crédit. On pense aux directives suivantes, indiquées par ordre prioritaire:

- 93/6/CEE: sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit;
- 94/19/CE: relative aux systèmes de garantie des dépôts;
- 91/308/CEE: relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux;
- 86/635/CEE: sur les comptes annuels et comptes consolidés des banques et autres établissements financiers;
- 89/117/CEE: concernant les obligations en matière de publicité des documents comptables des succursales, établies dans un État membre, d'établissements de crédit et d'établissements financiers ayant leur siège social hors de cet État membre.

2.3.1. Néanmoins, compte tenu des limites juridiques de la procédure de codification (non-modification de la substance et reprise du droit tel qu'il est), il serait sans doute souhaitable d'inciter la Commission à examiner dans l'avenir une refonte des textes en application. Ce serait une méthode plus souple et plus efficace.

2.3.2. Compte tenu de l'utilité des textes codifiés pour les pays candidats à l'Union européenne, il est indispensable que l'adoption de ce projet de codification soit réalisée le plus rapidement possible.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant le transport de marchandises dangereuses par bateaux de navigation intérieure»

(98/C 157/04)

Le 11 septembre 1997, le Conseil a décidé, conformément à l'article 75, paragraphe 1 c), du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 mars 1998 (rapporteur: M. Giesecke).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité a adopté par 105 voix pour et une abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Des règles harmonisées pour le transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure européennes reliées entre elles sont nécessaires. Cela vaut aussi bien pour le transport international que national.

1.2. Le Rhin est la voie d'eau la plus fréquentée au monde. En raison de son importance économique considérable pour l'Europe centrale, le Rhin est soumis depuis 1868 aux dispositions de la «Convention de Mannheim».

Sur cette base juridique, la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) a établi des dispositions relatives au transport de marchandises dangereuses par bateaux de navigation intérieure (ADNR). Elle contient également les dispositions importantes concernant la formation des équipages.

Les dispositions de l'ADNR ont été reprises comme dispositions nationales par tous les États rhénans de sorte que l'ADNR est en vigueur pour toutes les voies de navigation intérieures d'Europe centrale reliées entre elles.

1.3. L'Autriche a repris en 1997 l'ADNR comme «recommandation ADN», avec de légères modifications pour le transport sur le Danube.

1.4. Les pays candidats à l'adhésion possèdent leur réglementations nationales; lorsqu'ils opèrent au niveau international, ils passent des accords bilatéraux basés sur l'ADNR.

1.5. Les pays tiers en Europe disposent de dispositions nationales propres.

1.6. Tous les pays cités négocient depuis 1996 dans le cadre de la CEE-NU un accord contraignant concernant le transport international de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure.

1.7. Dans le cadre de l'ECE, des accords correspondants ont été mis au point pour le transport international par rail et par route. L'Union européenne a veillé, par le

biais de directives, à ce que ces accords internationaux soient repris dans le droit national des États membres.

1.8. Afin d'assurer un niveau élevé de sécurité au transport combiné de marchandises dangereuses et d'exploiter toutes les capacités libres de transport de la navigation intérieure dans ce domaine, il est nécessaire que des dispositions soient adoptées pour la navigation intérieure, tant pour le transport international que national intérieur.

1.9. Afin d'atteindre le plus tôt possible l'objectif d'une réglementation uniformisée des transports de marchandises dangereuses, également dans ce domaine, dans toute l'Europe, il convient que l'ECE termine ses travaux dès que possible. Ce faisant, dans la mesure du possible, le niveau de sécurité adopté ne doit sur aucun point être inférieur à celui fixé par les dispositions de l'ADNR.

2. La proposition de directive de la Commission

2.1. La proposition de directive de la Commission a pour objectif une plus grande sécurité lors des transports de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure dans l'espace européen élargi. Il crée les mêmes conditions de concurrence dans le domaine technique et facilite l'écoulement du trafic pour le secteur des transports et les chargeurs.

2.2. Afin de garantir la coopération des pays candidats à l'adhésion et des pays tiers européens lors de décisions relatives au transport de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure européenne, la Commission n'a pas pris l'ADNR comme base juridique de sa directive mais l'ADN, qui est une recommandation paneuropéenne.

2.3. Dans ce contexte, la Commission souligne qu'elle veut harmoniser les normes de sécurité de l'ADN avec les dispositions de l'ADNR.

3. Remarques générales

3.1. Le Comité se félicite des propositions de la Commission. Dans le domaine de la navigation intérieure des États européens (tant internationale que nationale)

également, les normes de sécurité maximales existant pour le moment, c'est-à-dire celles de l'ADNR, devraient être appliquées de préférence à l'ADN qui doit être complétée.

3.2. Les principales dispositions techniques de l'ADNR viennent d'être reprises et publiées en 1997 avec les dispositions européennes concernant le transport international de marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure (ADN). Il s'agit maintenant de conclure dès que possible l'accord global.

3.3. Bien que la version définitive de l'accord ne soit pas encore connue dans tous ses détails, et que, partant, une référence de la directive à cet accord comporte certains risques, l'activité précoce de la Commission n'en est pas moins bien accueillie.

3.3.1. Parmi les risques, figurent surtout:

- les dispositions transitoires de l'ADN qui, en raison des négociations avec les pays candidats à l'adhésion et les pays tiers, pourraient rester légèrement en deçà des dispositions de l'ADNR;
- l'affaiblissement des exigences vis-à-vis des sociétés de classification ou des autorités d'immatriculation.

3.4. Le Comité se déclare préoccupé de ce qu'en l'absence de concordance entre l'ADN et l'ADNR pour les transports intérieurs, deux réglementations puissent être simultanément valables: l'ADN conformément à la directive pour les bateaux de navigation intérieure, dont l'itinéraire ne concerne pas le Rhin; l'ADNR pour les bateaux de navigation intérieure qui transportent des marchandises sur le Rhin, en empruntant des tronçons nationaux de voie de navigation intérieure.

3.5. La proposition de la directive prévoit à l'article 5 (3) qu'un État membre, en cas d'accident, doit notifier à la Commission les éventuelles mesures à prendre et attendre sa décision.

Le Comité considère que dans de tels cas, s'il existe une situation d'urgence, l'État membre peut prendre des

mesures provisoires et limitées dans le temps, jusqu'à la fin de la procédure visée à l'article 5 (3).

4. Remarques particulières

4.1. Le Comité invite la Commission à exhorter les États membres à poursuivre rapidement les négociations sur l'accord ADN, au sein du comité de la navigation intérieure de l'ECE/CCNR créé en 1995, afin que l'accord-cadre puisse encore dans la mesure du possible être conclu en 1998.

4.2. Dans l'intérêt d'une harmonisation rapide des dispositions de l'ADN à un niveau élevé, le Comité soutient les efforts de la Commission d'adhérer à l'ADN. L'objectif ne doit pas être de remplacer les États membres.

4.3. Afin que les dispositions puissent être mises en œuvre le plus rapidement possible dans les pays d'Europe centrale et orientale, le Comité recommande que les instances de la Communauté européenne s'engagent, lors des négociations bilatérales, avec les pays candidats à ratifier l'ADN encore avant l'adhésion.

4.4. Dans ce contexte, le Comité souhaiterait attirer l'attention sur des dispositions contradictoires de l'ADNR et de la directive CE-VOC⁽¹⁾ dont l'application pose encore des problèmes considérables car cette directive s'écarte de l'ADNR.

4.4.1. Le nettoyage des citernes n'est plus autorisé, dans certains États membres, pendant le trajet mais il n'est pas encore possible dans des décharges potentielles. Cela entraîne pour la navigation intérieure des frais supplémentaires considérables de dépollution.

4.4.2. Le Comité craint que des difficultés de mise en œuvre de ce type ne conduisent à un transfert des transports de la navigation intérieure, sûre et respectueuse de l'environnement, vers la route ou le rail.

(1) JO L 365 du 31.12.1994, pp. 24 à 33.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive n° 82/714/CEE du 4 octobre 1982 établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure»

(98/C 157/05)

Le 2 février 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 75 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 mars 1998 (rapporteur: M. Kielman).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité a adopté par 101 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions le présent avis.

1. Proposition de la Commission

1.1. La proposition à l'examen vise essentiellement à adapter la directive 82/714/CEE au progrès technique afin d'améliorer la sécurité et d'encourager la navigation intérieure qui constitue un mode de transport très respectueux de l'environnement.

1.2. Actuellement, les bateaux de la navigation intérieure relèvent de différents régimes en matière de prescriptions techniques, à savoir:

1.2.1. Le règlement révisé de visite des bateaux du Rhin du 1^{er} janvier 1995, appelé «le règlement de visite des bateaux du Rhin», adopté par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR). Ce règlement s'applique à la zone couverte par la Convention révisée de Mannheim (1868) et est contraignant pour ses signataires (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas et Suisse).

1.2.2. La directive 82/714/CEE du Conseil du 4 octobre 1982. Cette directive s'impose bien entendu aux États membres de l'UE et doit être transposée en droit national. Néanmoins, les États membres dont le réseau navigable n'est pas relié au réseau international peuvent soustraire à l'application de la directive des bateaux exploités sur ces voies navigables. Le réseau navigable international ne s'étend qu'à six États membres, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

1.2.3. Les recommandations de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CCE-NU) relatives aux prescriptions techniques (uniformes) applicables aux bateaux de la navigation intérieure. Ces recommandations, s'appliquant à la zone extérieure à l'UE et précisées dans l'annexe à la résolution n° 17 du groupe de travail «Transports par voie navigable», n'ont pas force obligatoire mais peuvent être adoptées par des États européens.

1.3. Toutefois, les niveaux techniques requis par les règlements cités au point 2.2 diffèrent. Par conséquent, malgré l'existence d'un réseau international de voies navigables qui, depuis la construction du canal Rhin-

Main-Danube en 1992, relie la mer Noire à la mer du Nord, aucune norme commune ne s'applique aux bateaux qui naviguent sur ce réseau.

1.4. Il est dès lors urgent de mettre à jour les prescriptions techniques établies dans la directive 82/714/CEE en fonction du règlement de visite des bateaux du Rhin le plus récent. En effet, ce dernier incarne les normes de sécurité les plus actuelles, éprouvées dans la pratique, raison pour laquelle cette orientation est également privilégiée par la CEE-NU. L'adoption de normes techniques communes contribuera dès lors à la création d'un marché unique des services de transport par voie navigable.

1.5. Le tableau 1 annexé à la proposition indique la date d'entrée en vigueur des prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure en vertu de la révision proposée, ainsi que la nature de la visite. Les prescriptions transitoires précisent la date à laquelle tous les bateaux doivent satisfaire aux normes. Enfin, tout bateau naviguant sur les voies d'eau indiquées sera muni d'un certificat communautaire; le marché unique sera achevé.

2. Observations générales

2.1. La mise en œuvre des mesures précitées rendra le transport sur les voies d'eau intérieures plus sûr, permettra de définir un ensemble cohérent de prescriptions techniques pour les bateaux de la navigation intérieure dans l'UE et contribuera à l'harmonisation au niveau paneuropéen.

2.2. En ce qui concerne l'harmonisation au niveau paneuropéen, les pays associés reliés au réseau navigable communautaire (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie) doivent satisfaire aux prescriptions de la directive révisée.

2.3. Cela facilitera le transport par voie d'eau intérieure, favorisera le transfert modal vers le réseau de voies navigables et assurera une meilleure gestion de la problématique de l'environnement, étant donné le caractère écologique de ce mode de transport.

3. Observations spécifiques

3.1. Il importe que les bateaux à passagers prévus pour le transport de plus de 12 personnes soient inclus dans le champ d'application de la directive modifiée, tout comme les engins flottants et les établissements flottants, et ce dans les conditions stipulées à l'article 8, paragraphe 4, de la directive modifiée.

3.2. Les navires de mer sont exclus du champ d'application de la directive modifiée à condition qu'ils soient pourvus des attestations de navigabilité appropriées.

3.3. Le rapprochement des spécifications techniques présente un autre avantage important pour les transporteurs par bateau et d'autres sous-traitants de ce secteur: il leur offre un marché intérieur plus étendu et favorise

l'harmonisation des conditions de concurrence sur le marché de la navigation intérieure.

4. Conclusion

4.1. Le Comité économique et social approuve cette proposition de modification de la directive 82/714/CEE du 4 octobre 1982 compte tenu des principes rappelés aux paragraphes précédents. Il est conscient de l'importance considérable que revêt l'harmonisation du marché de la navigation intérieure en tant qu'élément essentiel du marché des transports.

4.2. Le Comité invite la Commission à dresser l'inventaire des conséquences de l'harmonisation du marché de la navigation intérieure en concertation avec toutes les personnes concernées, dont les partenaires économiques et sociaux.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

TABLEAU

Prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure en vertu de la révision proposée de la directive n° 82/714/CEE

Catégorie de bateaux	Période	Nature de la visite
Bateaux neufs	À compter du 1 ^{er} juillet 1998	Conformité totale aux prescriptions techniques de la nouvelle annexe II qui équivaut au règlement de visite des bateaux du Rhin
Bateaux en service munis d'un certificat communautaire	A compter du 1 ^{er} juillet 1998	Conformité aux dispositions transitoires du chapitre 24, nouvelle annexe II
Bateaux en service, mais dont la quille a été posée avant le 1 ^{er} janvier 1970, exploités uniquement sur des réseaux nationaux, non munis d'un certificat communautaire (voir l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2)	Du 1 ^{er} juillet 1998 au 1 ^{er} janvier 2005	Délivrance de certificats qui précisent les domaines pour lesquels le bateau ne satisfait pas aux prescriptions de la (nouvelle) annexe II. Ceux-ci doivent être mis en conformité avec l'annexe II en cas de remplacement ou de modification
Bateaux en service entrant pour la première fois dans le champ d'application de la directive, à savoir: <ul style="list-style-type: none"> — les bateaux à passagers conçus pour le transport de plus de 12 personnes; — les engins flottants; — les établissements et matériels flottants 	Du 1 ^{er} juillet 1998 au 31 juillet 2003 pour les bateaux à passagers et du 1 ^{er} juillet 1998 au 31 juillet 2008 pour les autres bateaux	Voir ci-dessus

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le thème «Une stratégie communautaire pour promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE) et supprimer les obstacles à son développement»»

(98/C 157/06)

Le 23 octobre 1997, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'énergie, des questions nucléaires et de la recherche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 3 mars 1998 (rapporteur: M. Bernabei).

Au cours de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 104 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission européenne a transmis au Comité économique et social — ainsi qu'au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions — une communication sur le thème «Une stratégie communautaire pour promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE) et supprimer les obstacles à son développement». Cette communication fait suite à l'engagement pris à cet égard par la Commission dans le Livre blanc⁽¹⁾ en la matière, sur lequel le Comité déplore encore une fois de ne pas avoir été consulté.

1.2. Le document de la Commission répond en outre à la demande du Parlement concernant la nécessité de promouvoir l'utilisation de la PCCE dans les États membres et d'éliminer les obstacles actuels ainsi qu'à l'invitation du conseil Énergie du 27 mai 1997 d'élaborer une stratégie communautaire pour la promotion des énergies renouvelables et de la production combinée de chaleur et d'électricité (PCCE), qui contribueront encore à améliorer les performances du secteur de l'énergie⁽²⁾. Le Comité s'est penché à différentes reprises sur les stratégies destinées à réduire les émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre⁽³⁾, de même que sur celles visant à promouvoir les énergies renouvelables⁽⁴⁾, ainsi que sur l'efficacité énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie⁽⁵⁾. Par ailleurs, le conseil Énergie du 8 décembre 1997 a adopté une résolution visant à promouvoir une stratégie communautaire dans le domaine de la PCCE.

2. La proposition de la Commission

2.1. L'objectif déclaré de la Commission «est de proposer, dans le cadre de la politique énergétique de

l'UE, une stratégie qui favorisera le développement de la PCCE en Europe et sa pénétration sur le marché européen de l'énergie en tant que système de production de chaleur et d'électricité écologiquement rationnel et à haut rendement énergétique». Cette stratégie doit reposer sur des mesures synergiques au niveau de l'Union européenne et des États membres et s'articuler avec les autres politiques communautaires dont elle doit tenir compte.

2.2. La Commission présente l'ensemble des mesures prises en la matière: législatives⁽⁶⁾, technologiques — notamment dans le cadre des programmes *Joule* et *Thermie* — et non technologiques — notamment dans le cadre des programmes *SAVE* et *Synergy* ainsi que des programmes *Phare*, *Tacis* et *MEDA* et des financements BEI, puis mentionne différents obstacles au développement de la cogénération présents dans une mesure variable dans les différents États membres et empêchant un développement adéquat des installations de PCCE.

2.2.1. Obstacles économiques: insuffisance des sources d'énergie primaires et prix non concurrentiels de celles-ci, problèmes généraux et spécifiques de financement, non-«internalisation» des coûts environnementaux dans les énergies concurrentielles, rapports difficiles entre les cogénérateurs et les producteurs d'électricité du secteur public en termes de libre accès au réseau, paiements insuffisants pour la vente de capacités excédentaires et tarifs élevés pratiqués pour l'électricité fournie à titre auxiliaire et supplémentaire;

2.2.2. Obstacles législatifs: complexité et lenteur des procédures d'autorisation, non-reconnaissance des droits d'accès aux réseaux;

(1) Énergie pour l'avenir, les sources renouvelables: pour une stratégie communautaire et un plan d'action.

(2) Résolution du Conseil sur le changement climatique — Conseil Énergie du 27.5.1997.

(3) La dimension énergétique du changement climatique; JO C 19 du 21.1.1998.

(4) Livre vert pour une stratégie communautaire «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables» (JO C 206 du 7.7.1997) et *Altener II*: JO C 19 du 21.1.1998.

(5) *SAVE II* (JO C 82 du 19.3.1996).

(6) Recommandation du Conseil (77/14/CEE) du 25 octobre 1977. Recommandation du Conseil (88/611/CEE) de novembre 1988. Traité sur la Charte de l'énergie. Directive concernant la libéralisation du marché intérieur de l'électricité — Directive 96/92/CE (JO L 27 du 30.1.1997). Taxation des produits énergétiques (JO C 139 du 6.5.1997).

2.2.3. Obstacles institutionnels: manque d'équilibre et de transparence dans les rapports entre les entreprises privées dotées d'installations de PCCE et les entreprises de service public en position dominante;

2.2.4. Obstacles spécifiques: ces obstacles concernent notamment les réseaux de chauffage et de refroidissement urbains, dont le développement technologique et la rentabilité sont encore insuffisants en Europe.

2.3. Dans le cadre du système cohérent proposé pour la mise en œuvre d'une politique énergétique communautaire destinée à développer la compétitivité des entreprises européennes sur le marché mondial, la protection de l'environnement et la sécurité d'approvisionnement, système qui a encore dernièrement reçu le plein soutien du Comité⁽¹⁾, la Commission esquisse une nouvelle stratégie communautaire en matière de cogénération, dont l'objectif est de doubler, d'ici à 2010, la puissance PCCE installée en remplacement des installations existantes et d'augmenter de 30 % le taux d'utilisation de ces installations, ce qui porterait le taux de la production combinée chaleur/énergie des 9 % actuels à 18 % de l'ensemble de la production d'électricité, avec une réduction de 4 % des émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre.

3. La PCCE dans le contexte international

3.1. La conférence sur le changement climatique mondial, qui s'est tenue à Kyoto en décembre dernier, a fixé pour tous les pays adhérant à la convention-cadre des Nations unies des objectifs spécifiques de réduction d'ici à 2010 (par rapport à l'année 1990) des émissions de gaz à effet de serre: -8 % pour les pays de l'Union européenne, -7 % pour les États-Unis, -6 % pour le Japon.

3.2. Une contrainte environnementale est ainsi venue s'ajouter à la nécessité générale, ressentie dans les pays industrialisés surtout, de limiter la consommation d'énergie, d'augmenter la sécurité d'approvisionnement et d'atteindre une meilleure efficacité dans l'utilisation des combustibles.

3.3. Il est aujourd'hui admis que la technologie de production combinée de chaleur et d'électricité (cogénération) est l'une des rares technologies en mesure de contribuer de manière notable au problème de l'efficacité énergétique et, parallèlement, de la protection de l'environnement.

3.4. Les États-Unis et le Japon ont eux-aussi depuis longtemps reconnu la nécessité de promouvoir le développement de la PCCE et ont adopté des mesures législatives générales et spécifiques introduisant des

allègements fiscaux et autres facilités, ont ouvert des lignes de financement et mis en œuvre des programmes de recherche et de démonstration sur le thème de la PCCE.

3.5. Certaines de ces mesures pourraient fournir d'utiles indications pour la mise en place d'une politique efficace de soutien à la PCCE dans l'Union européenne.

4. Une stratégie européenne en matière de PCCE

4.1. Le Comité se déclare d'une manière générale résolument favorable à l'initiative de la Commission de proposer une stratégie communautaire visant à promouvoir la production combinée de chaleur et d'électricité.

4.2. Le Comité relève par ailleurs que les objectifs indicatifs proposés de doublement de la part de la PCCE de 9 à 18 % de la production totale d'électricité d'ici à l'an 2010 sont très ambitieux et contraignants et il souligne qu'ils ne pourront être atteints que si les États membres répondent sans réserve aux sollicitations communautaires, en tenant pleinement compte des différentes situations de départ et des nécessités du marché.

4.3. Le Comité souligne enfin que l'adéquation entre les orientations générales adoptées par le Conseil et les objectifs nationaux concrets ainsi que les plans d'action correspondants dépendra des relations de coopération qui pourront être établies entre les programmes des États membres et les axes d'une politique énergétique communautaire plus générale, prenant en compte l'ensemble des ressources et des technologies énergétiques, et fondée sur le consensus des parties et non pas imposée d'en haut.

4.4. Le Comité est d'avis qu'il convient d'exploiter toutes les potentialités offertes par les systèmes énergétiques nationaux, en dépit des importantes différences structurelles qui subsistent entre eux, de manière à assurer un large développement des technologies de cogénération et leur diffusion dans le secteur de l'électricité et dans celui du chauffage et du refroidissement urbains.

4.4.1. Dans de nombreux pays communautaires, des centrales thermiques à faible rendement énergétique et utilisant des sources d'énergie à l'origine d'une forte pollution atmosphérique, sont encore en fonctionnement. Selon le Comité, la technologie de la cogénération à cycle combiné peut offrir dans ces cas la solution la plus adaptée, à chaque fois que la demande d'électricité s'accompagne de besoins de chaleur importants et prolongés dans le temps. En planifiant les sites d'implantation des nouvelles installations, il faudrait prendre en considération les possibilités de commercialisation de la chaleur et des systèmes de refroidissement et de dessalement.

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998.

4.4.2. Le moyen le plus efficace serait de réaliser de nouvelles installations de PCCE à haut rendement et parallèlement de fermer ou de rénover les installations plus vétustes, à rendement thermique moins élevé et plus polluantes, les États membres appliquant pour ce faire la directive PCCE. De l'avis du Comité, il est nécessaire que la Commission se penche sur ce problème et veille à ce que cet aspect soit convenablement valorisé dans les programmes nationaux, en liaison notamment avec l'application concrète de la directive 96/92/CE⁽¹⁾ sur le marché intérieur de l'électricité et la révision à venir de la directive sur les grandes installations de combustion.

4.4.2.1. La demande d'électricité est en augmentation constante en Europe. Si de nouvelles installations de production sont nécessaires pour satisfaire cette demande supplémentaire, la priorité devrait être donnée aux technologies de PCCE à chaque fois que cela est possible et économiquement acceptable, y compris du point de vue des coûts supportés par le consommateur final.

5. Perspectives de développement des réseaux de chauffage, de refroidissement et de dessalement

5.1. Dans le domaine du chauffage urbain, le Comité est d'accord pour reconnaître les capacités importantes de la PCCE, en dépit de l'importante disparité des situations existant en Europe (pour des raisons climatiques évidentes), grâce notamment à des politiques actives d'encouragement et de soutien des gouvernements, mais aussi à des initiatives des autorités locales, fondées sur des analyses coûts/bénéfices sociaux de la PCCE par rapport à des solutions traditionnelles.

5.2. Bien que moins répandus (environ 1 500 sur un total de plus de 7 000 installations), les systèmes de refroidissement urbain ou «district cooling systems» (DCS), pourraient selon le Comité représenter une solution à promouvoir en fonction des différentes situations climatiques/environnementales, y compris par le biais de projets pilotes de petite dimension et de très grande flexibilité: à cet égard, l'expérience du DCS de l'exposition '98 de Lisbonne mériterait une diffusion particulière.

5.3. Ces expériences positives pourraient être étendues, pour autant qu'il soit possible de surmonter certains obstacles réglementaires et le problème des investissements, dont les bénéfices attendus en retour sont par nature fortement différés et la rentabilité peu élevée: dans une économie déréglementée, la décision d'investir ou non dans la cogénération sera déterminée par les anticipations de retour sur cet investissement en comparaison d'autres investissements possibles.

5.4. Une réflexion identique pourrait également être développée pour l'activité combinée de production

d'électricité et de dessalement de l'eau de mer, particulièrement intéressante dans des zones comme la Méditerranée ou certaines régions insulaires. Toutes les suggestions qui précèdent pourraient être automatiquement étendues à une telle activité.

5.5. Selon le Comité, il conviendrait de prêter particulièrement attention à la situation actuelle dans les pays d'Europe centrale et orientale, notamment ceux candidats à l'adhésion, où le chauffage urbain avait dans le passé été introduit sur une large échelle et concerne aujourd'hui encore des dizaines de millions d'habitants. Le Comité estime que les conditions et les moyens sont réunis — à travers les programmes *Phare*, *Tacis*, *Synergy* — pour procéder à des interventions radicales de modernisation et d'innovation, avec pour résultat d'importantes économies d'énergie, un assainissement de l'environnement et une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

6. La PCCE dans l'industrie et dans le secteur tertiaire

6.1. Il est affirmé dans la communication de la Commission que la PCCE a aussi d'importantes perspectives de développement dans les secteurs de l'industrie et du tertiaire. Des recherches préliminaires dans ce domaine ont déjà été effectuées dans un passé récent, mais il serait souhaitable de mettre à jour ces travaux pour pouvoir disposer de prévisions quantifiées fiables.

6.2. Le Comité recommande à la Commission de réaliser ces études au plus vite, sur la base de méthodes d'évaluation précises qui pourront aider considérablement les États membres à préparer leurs plans de développement, tant en ce qui concerne l'industrie que les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains dans le secteur des services.

6.3. *L'élimination des obstacles au développement de la PCCE*

6.3.1. Les analyses préliminaires évoquées ci-dessus ont également permis d'approfondir la question des obstacles réglementaires et institutionnels qui dans certains pays ont freiné le développement des investissements dans l'industrie et le secteur tertiaire.

6.3.2. Ces difficultés avaient généralement trait aux relations entre les entreprises ayant réalisé ou souhaitant réaliser des installations de PCCE et les entreprises gérant les réseaux de service public (prix non avantageux pour l'énergie électrique cédée, refus dans certains cas d'acquiescer cette énergie, coûts élevés des fournitures d'urgence et des services auxiliaires, difficultés d'accès aux réseaux, etc.).

6.3.3. Ces questions devront être réglées lors de l'entrée en application définitive de la directive 96/92/CE sur la libéralisation du marché intérieur de l'électricité.

⁽¹⁾ JO L 27 du 30.1.1997.

6.3.4. Le CES marque son soutien à la proposition de la Commission de surveiller étroitement l'application correcte des dispositions de la directive Électricité par les États membres, de sorte que les obstacles à la diffusion de la PCCE soient levés au plus vite.

6.3.5. En tout état de cause, le critère directeur devrait être d'encourager la coopération opérationnelle entre les industries qui gèrent les installations de PCCE et les entreprises de service public responsables de la production et de la distribution en réseau de l'électricité.

6.3.6. À cet égard, le Comité exprime son accord avec l'orientation de la communication qui encourage de nouvelles formes d'accords négociés afin d'atteindre des objectifs spécifiques d'efficacité et d'innovation technologique.

6.3.7. S'agissant de l'utilisation des sources d'énergie dans les installations de PCCE, le Comité approuve les considérations de la Commission relatives à l'importance future du gaz naturel, tout en recommandant que l'on prête une attention appropriée à l'utilisation de certaines sources d'énergie renouvelables et en particulier de la biomasse.

6.4. *L'internalisation des coûts environnementaux*

6.4.1. Le choix en faveur des technologies de production combinée de chaleur et d'électricité dans les secteurs de l'industrie et du tertiaire et, en particulier, dans les sociétés de distribution d'électricité des différents pays, s'est heurté à des obstacles économiques, la décision d'investir étant uniquement déterminée par des calculs d'intérêts et de revenus de la part des différentes entreprises et sociétés de distribution.

6.4.2. Très souvent, ce qui a détourné les chefs d'entreprise d'investir en immobilisant des sommes considérables, c'est la pensée qu'il est plus simple et plus facile de continuer à produire de la vapeur dans des installations anciennes et inefficaces mais totalement amorties et à acheter de l'électricité sur le réseau ou de produire de l'électricité sans utiliser la chaleur additionnelle produite.

6.4.3. La Commission a clairement senti le besoin de réagir à cette situation négative en confirmant le principe selon lequel la PCCE est l'un des rares instruments permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de réaliser de considérables économies d'énergie.

6.4.4. Afin de soutenir et de favoriser les initiatives en matière de PCCE, la communication de la Commission propose deux mesures distinctes: l'internalisation des coûts externes et des avantages environnementaux dans les coûts de consommation d'énergie par le biais d'incitations fiscales; la mobilisation d'instruments financiers

traditionnels et innovateurs contribuant à la rentabilité des investissements dans la PCCE dans l'industrie et le secteur tertiaire.

6.4.5. L'instrument de l'«internalisation des coûts environnementaux» a été prévu par le «Cinquième programme d'action en matière d'environnement» adopté par le Conseil et le Parlement européen à la fin de 1995. Cet instrument a récemment été repris dans la «proposition de directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques», encore à l'examen auprès du Conseil en raison de son caractère sensible et de l'unanimité requise par le Traité en la matière.

6.4.6. Cette proposition consiste à fixer pour toute la Communauté des niveaux minima de taxation pour l'ensemble des produits énergétiques et dans le même temps à exonérer de cette charge la production d'électricité et de chaleur dans les installations de PCCE.

6.4.7. L'on espère par ce biais contribuer à rééquilibrer la rentabilité des investissements dans la PCCE et encourager les entreprises à agir dans ce sens.

6.4.8. Le CES a adopté le 29 octobre 1997 un avis⁽¹⁾ en la matière, dans lequel il examine les effets positifs éventuels et les problèmes posés par l'application du principe de taxation sélective et harmonisée de la consommation d'énergie comme moyen d'intégrer les avantages environnementaux liés à la réalisation d'installations énergétiques très efficaces.

6.4.9. Il observe toutefois que la Commission devrait procéder sans retard à l'examen de toutes les autres options possibles pour intégrer dans sa politique fiscale les avantages énergétiques et environnementaux de la PCCE (comme indiqué au point 4.7 de la communication) dans le cadre de la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Mais il faudrait aussi dans ce contexte planifier et promouvoir l'achat de chaleur et d'eau chaude, afin d'assurer un rapport entre production et vente de chaleur aussi équilibré et efficace que possible.

6.4.10. Il existe des exemples d'incitations fiscales spécifiques dans les systèmes appliqués dans certains pays communautaires, au Japon et aux États-Unis, qui pourraient être pris en considération par les États membres (déduction d'une partie des investissements du montant général des taxes, augmentation des pourcentages d'amortissement les premières années, etc.).

6.5. *La mobilisation des instruments financiers*

6.5.1. Les études préparatoires que la Commission a fait réaliser sur l'état et les perspectives de la PCCE en Europe ont montré l'existence d'un facteur négatif, susceptible d'entraver un développement plus marqué

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998.

de ce secteur: l'insuffisance de moyens financiers à investir dans des projets à rentabilité moyenne ou faible et avec des délais de retour jugés trop longs.

6.5.2. Par exemple, si une cité universitaire indépendante disposait de capitaux, l'on pourrait attendre d'une centrale de PCCE un rendement de 9 % par an. Cela serait supérieur au rendement réel de 7 % que l'on pourrait attendre d'un portefeuille boursier. En l'occurrence, la PCCE constituerait un investissement judicieux. Dans l'industrie manufacturière, où les risques sont différents de ceux rencontrés dans l'enseignement, il se pourrait qu'un rendement de 15 à 25 % soit nécessaire, et la PCCE ne se justifierait que dans des installations ayant une activité ininterrompue et de gros besoins à la fois en chaleur et en électricité, comme c'est le cas pour la chimie et la sidérurgie. Une contrainte supplémentaire existe dans le secteur public, par exemple pour les grands établissements hospitaliers où, bien que des investissements dans la PCCE puissent se justifier d'un point de vue économique, les limites fixées aux dépenses d'équipement par le budget de l'État sont susceptibles de s'opposer à la réalisation de tels investissements.

6.5.3. Aux Pays-Bas, qui affichent les meilleurs résultats en ce qui concerne la construction de nouvelles capacités de PCCE, il est affirmé que sans les politiques de stimulation et de soutien mises en œuvre par le gouvernement néerlandais ces dernières années, le nombre d'installations de ce type aurait été bien inférieur, comme souligné dans le rapport sur Joule II de février 1995⁽¹⁾.

6.5.4. Ces préoccupations ont amené de nombreux pays à offrir différents types d'aides économiques et financières, des subventions et des prêts à des conditions préférentielles. Selon le rapport de l'AIE⁽²⁾, la PCCE a ainsi été considérée dans de nombreux États membres comme une industrie naissante qu'il convient d'aider et de protéger durant sa phase de démarrage.

6.5.5. Certains exemples passés sont significatifs. Le pourcentage des subventions par rapport aux coûts d'investissement a été dans différents cas de l'ordre de 25 à 40 %, la couverture des coûts des études de faisabilité a même été supérieure⁽²⁾. Il y a également eu des interventions comparables au Canada, aux États-Unis et au Japon.

6.5.6. La communication de la Commission ne semble toutefois pas attacher beaucoup d'attention à cet aspect, considérant peut-être qu'il relève principalement de la compétence des États membres.

6.5.7. Le Comité estime qu'il y a lieu de trouver un juste équilibre entre le processus de libéralisation du marché intérieur, les principes de la politique communautaire de concurrence en matière de régimes d'aides, les objectifs approuvés de la stratégie de doublement du

pourcentage de PCCE d'ici à 2010 et, à plus forte raison, les engagements internationaux souscrits par l'UE lors de la conférence de Kyoto.

6.5.8. Dans cet esprit, le Comité invite la Commission à encourager les États membres à mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour soutenir les investissements dans les installations de PCCE, notamment en ce qui concerne le recours à des prêts à taux préférentiels, afin qu'ils puissent représenter des initiatives valables et non génératrices de distorsions de la concurrence. C'est la seule façon d'atteindre l'objectif ambitieux de doublement des capacités installées d'ici à l'an 2010 dans un marché intérieur de l'énergie totalement libéralisé.

6.5.9. La Commission propose du reste dans sa communication que la Banque européenne d'investissement renforce ses aides préférentielles en faveur des futures installations de PCCE. Des interventions similaires devraient en outre pouvoir être encouragées dans le cadre d'autres institutions financières européennes et internationales telles que la BERD et la Banque mondiale. Une contribution importante au développement de ce secteur dans les régions moins favorisées devrait également pouvoir être accordée dans le cadre de la nouvelle gestion des Fonds structurels régionaux.

7. La contribution des programmes communautaires au développement de la PCCE

7.1. Le Comité estime opportun de développer les interventions des programmes communautaires *Phare* et *Tacis*, avec l'appui des études réalisées dans le cadre de *Synergy* et d'ALURE pour l'Amérique latine, afin de favoriser l'implantation de telles installations dans les pays tiers d'Europe centrale et orientale et d'Amérique latine, et d'obtenir rapidement, grâce à des systèmes de PCCE, des résultats significatifs tant en ce qui concerne les économies d'énergie et l'utilisation rationnelle de l'énergie que la limitation du niveau de pollution. S'agissant du programme MEDA, il faut préciser que celui-ci ne prévoit pas actuellement, comme il le devrait pourtant, d'interventions dans les secteurs des infrastructures et partant de l'énergie. Son orientation devrait être modifiée en conséquence.

7.2. Les programmes communautaires de recherche, de développement et de démonstration, en particulier les programmes *Joule-Thermie*, sont depuis longtemps orientés vers des thèmes spécifiques touchant la PCCE. Bien qu'il soit généralement reconnu que les systèmes de production combinée de chaleur et d'électricité, de réfrigération et de dessalement rentrent dans la catégorie des technologies relativement «mûres», il existe toutefois des possibilités d'améliorations techniques et économiques qui pourraient favoriser l'affirmation de la PCCE par rapport aux solutions traditionnelles.

7.2.1. Le 5^e programme-cadre de RDT à venir devra accorder une large place aux problèmes de l'énergie et de l'environnement et à la nouvelle approche «problem solving» sous-jacente aux mesures clés concernées. En particulier, la ville du futur, les systèmes énergétiques

⁽¹⁾ Regulation and energy conservation — Joule II project for DG XVII, février 1995, p. 13.

⁽²⁾ Cf. entre autres l'étude «Combined heat and power generation in IEA member countries», Agence internationale de l'énergie, octobre 1994.

avancés et la technologie de l'eau devraient également contribuer à stimuler la PCCE et notamment les projets de mini- et micro-cogénération localisés près des centres de consommation, qui pourraient permettre la mise en œuvre de solutions avancées et la réalisation d'importantes économies de coûts et d'énergie, comme le souligne déjà la Commission.

7.2.2. Par ailleurs, le programme SAVE II et dans une moindre mesure *Altener II* sont appelés à jouer un rôle extrêmement important. Ces programmes devraient pouvoir proposer des solutions novatrices offrant des garanties en termes de dispositions techniques, de facilités de commercialisation et de pénétration du marché, dans le cadre desquelles les techniques de PCCE devraient pouvoir acquérir à l'avenir une capacité compétitive propre.

7.2.3. La Commission se propose d'insérer ces programmes dans un cadre pluriannuel et d'en poursuivre l'application. Le Comité est favorable à l'intégration du développement de la PCCE dans cette stratégie, sur laquelle il est d'ailleurs en train d'élaborer un avis.

8. Conclusions et recommandations

8.1. Le Comité approuve expressément l'initiative de la Commission de proposer une stratégie communautaire de promotion de la production combinée d'électricité, de chaleur, de froid et de traitement des eaux. Il considère en effet qu'il s'agit de l'une des rares possibilités qui s'offrent à l'Union européenne de respecter les engagements pris à Kyoto par les pays participants de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et ce en accord avec la position adoptée très récemment concernant l'efficacité énergétique dans le cadre d'un développement durable.

8.2. Le Comité recommande à la Commission de définir, une fois recueillis les avis des institutions communautaires, un «plan d'action» spécifique, capable d'assurer une coordination entre les orientations générales et les choix et les décisions des différents États membres, compte tenu également des différences structurelles importantes existant entre eux. Le Comité souhaite que ce plan soit inscrit, à l'avenir, dans le programme-cadre Énergie, présenté récemment, afin de donner une meilleure cohérence et une meilleure lisibilité aux initiatives communautaires en matière d'énergie.

8.3. Ces derniers restent responsables au premier chef de la nouvelle politique suivie. Ils devront définir au plus vite les objectifs nationaux spécifiques en matière de développement de la PCCE à atteindre par étapes avant 2010, en précisant également les instruments d'intervention à utiliser.

8.4. Le succès de la stratégie européenne de développement de la PCCE dépendra de l'efficacité de la coopéra-

tion constructive entre la Commission et les États membres.

8.5. Le Comité demande que la plus grande attention soit accordée à cet objectif et soumet à la Commission, au Parlement européen et au Conseil les recommandations suivantes:

8.5.1. l'octroi de plein droit d'un espace approprié aux questions relatives au développement de la PCCE et aux initiatives de promotion de celle-ci dans le cadre de la stratégie pluriannuelle de politique énergétique, afin d'assurer une continuité et des garanties d'intervention dans ce domaine, en tenant compte des différentes situations de départ et du principe de subsidiarité;

8.5.2. la recherche d'un juste équilibre entre le processus de libéralisation du marché intérieur, les régimes d'aide à finalité environnementale prévus par la politique communautaire de concurrence, d'une part, et les objectifs stratégiques approuvés de doublement de la production d'électricité à partir de PCCE d'ici à 2010, ainsi que les engagements internationaux contractés par l'UE à Kyoto, d'autre part;

8.5.3. une surveillance permanente de la transposition correcte par les États membres des directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel (cette dernière devant être prochainement adoptée), afin d'éliminer une grande partie des obstacles réglementaires et institutionnels qui pénalisent la PCCE;

8.5.4. la surveillance et le contrôle des programmes nationaux de restructuration du secteur de la production et de la distribution d'électricité;

8.5.5. la promotion d'un échange continu d'informations et d'expériences entre les États membres sur le thème du soutien et de l'encouragement de la PCCE dans l'industrie, le secteur tertiaire et les systèmes de chauffage et refroidissement urbains et de dessalement;

8.5.6. l'élaboration, la collecte et la diffusion de statistiques harmonisées sur l'état et l'évolution de la PCCE dans les pays membres et les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion;

8.5.7. l'élaboration de mesures concrètes en matière d'internalisation des coûts externes et environnementaux, incluant des mesures fiscales et autres, de manière à intégrer les avantages énergétiques et environnementaux de la PCCE;

8.5.8. le lancement de mesures réglementaires prévoyant la promotion de solutions négociées pour l'achat par les opérateurs des réseaux de l'électricité produite dans des installations de PCCE, dans la lignée d'initiati-

ves analogues prises par le Parlement européen en ce qui concerne l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables;

8.5.9. la mobilisation des instruments financiers communautaires et nationaux, notamment par le recours à des prêts à taux préférentiels, afin d'encourager et de favoriser les investissements dans les nouvelles installations de PCCE, en encourageant la mise en œuvre d'un programme graduel mais précis de fermeture et de modernisation des installations obsolètes;

8.5.10. l'adoption d'une méthodologie commune de validation et de certification de la qualité des projets concernant de nouvelles installations de PCCE et/ou, lorsque cela est possible et indiqué, de modernisation des installations existantes, selon des critères communs établissant un seuil minimal d'efficacité, ce également

afin de favoriser l'octroi de financements au niveau communautaire et national en faveur de plans d'exploitation certifiés;

8.5.11. l'étude de la possibilité d'inclure les installations de PCCE dans le futur système éventuel de «crédits d'efficacité» liés aux émissions de gaz à effet de serre, actuellement à l'étude dans le cadre des Nations unies, suite aux décisions de Kyoto;

8.5.12. l'octroi, dans le cadre des actions clés qui s'articuleront avec le 5^e programme-cadre de RDTD, notamment celles concernant les nouvelles implantations urbaines, les systèmes énergétiques avancés et le traitement des eaux, d'une place adéquate aux nouvelles technologies de PCCE, et plus particulièrement aux installations de petites dimensions, flexibles et «décentralisables».

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de l'Union européenne»⁽¹⁾

(98/C 157/07)

Le 15 janvier 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 235 du Traité, 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 d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 février 1998 (rapporteur: M. Whitworth).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 98 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dès la création de la Communauté européenne, la Commission a tenté, conformément à l'article 51 du Traité, d'élaborer des mesures dans le domaine de la sécurité sociale afin de faciliter la liberté de circulation des travailleurs et plus particulièrement de veiller à ce que les travailleurs qui se déplacent d'un État membre à un autre ne soient pas pénalisés.

1.2. Le règlement (CEE) n° 1408/71, sur l'application des systèmes de sécurité sociale aux travailleurs salariés

et non salariés et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tentait notamment de supprimer les entraves à la mobilité transfrontalière dans le domaine des pensions légales. Ce règlement, extrêmement complexe, a fait l'objet de plusieurs modifications mais a atteint son objectif dans ce domaine précis.

1.3. La poursuite d'un objectif similaire dans le domaine des régimes professionnels complémentaires de retraite s'est révélée beaucoup plus difficile. Cela est dû vraisemblablement à l'extrême diversité des accords, des lois et des réglementations en vigueur dans les différents États membres. Toutefois, la résolution de ce problème

⁽¹⁾ JO C 5 du 9.1.1998, p. 4.

est une condition essentielle de l'achèvement du marché unique du travail; la proposition de la directive à l'examen vient à point nommé et était attendue depuis longtemps.

1.4. La Commission a publié en 1991 un document intitulé «Régimes complémentaires de sécurité sociale: la place des régimes complémentaires de retraite dans la protection sociale des travailleurs et leur incidence sur la libre-circulation»⁽¹⁾. Dans son avis sur ce document, le Comité économique et social soulignait un certain nombre de points concernant la coordination des régimes de retraite ainsi que l'acquisition et l'exercice correspondant des droits et des possibilités de transfert à l'intérieur de la Communauté; le Comité invitait également la Commission à intervenir à cet égard⁽²⁾.

2. La proposition de la Commission

2.1. L'objectif déclaré de la proposition de directive est de veiller à ce que soient protégés de manière adéquate les droits acquis ou en cours d'acquisition des affiliés à des régimes complémentaires de pension qui se déplacent d'un État membre à un autre.

2.2. La proposition de directive tente d'atteindre ce but au moyen des dispositions suivantes:

Article 4: Maintien des droits acquis à pension. Un affilié pour lequel les cotisations à un régime complémentaire de retraite ne sont plus versées lorsqu'il quitte un emploi pour travailler dans un autre État membre ne doit pas perdre le bénéfice des droits acquis au titre dudit régime.

Article 5: Garantie des paiements transfrontaliers. Versement de la totalité des droits aux affiliés résidant dans un autre État membre.

Article 6: Travailleurs détachés. Les affiliés temporairement détachés par leur employeur dans un autre État membre doivent pouvoir continuer à verser des cotisations à un régime complémentaire de pension dans leur pays d'origine sur une base équivalente à celle qui, en vertu du règlement (CEE) n° 1408/71, s'applique aux régimes légaux (12 mois renouvelables).

Article 7: Imposition. Les cotisations doivent être traitées par l'État membre d'accueil comme si elles étaient versées à un régime de retraite local.

Article 8: Information. Les affiliés qui se rendent dans un autre État membre doivent bénéficier d'une information adéquate quant à leurs droits et quant aux choix qui leur sont proposés.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social se félicite de la proposition de directive qui constitue un premier pas — modeste — en direction de l'objectif à atteindre, à savoir la liberté totale de circulation dans le domaine des pensions complémentaires. Il reconnaît la complexité de cette question, qui est due à l'extrême hétérogénéité des systèmes de retraite dans les 15 États membres et des lois, des réglementations et des fiscalités qui les régissent. Le Comité prend acte du fait qu'un certain nombre de dispositions de la directive sont déjà applicables dans certains États membres.

3.2. Le maintien des droits acquis à pension tel que stipulé à l'article 4 de la proposition de directive est un exemple de cette situation. Toutefois, le principe selon lequel un travailleur qui se déplace d'un État membre à un autre ne doit être ni pénalisé, ni favorisé par rapport à un travailleur qui demeure dans son État membre d'origine, est fondé et doit être consigné dans la législation communautaire.

3.3. De même, le paiement des prestations dans d'autres États membres est d'ores et déjà la norme. Le règlement (CEE) n° 1408/71 le stipule déjà pour les prestations obligatoires et il est normal que l'article 1^{er} applique le même principe aux prestations complémentaires.

3.4. Le Comité estime que la disposition de l'article 6, selon laquelle un travailleur détaché et/ou son employeur peut continuer à cotiser au régime complémentaire de pension de l'État membre d'origine, constitue la caractéristique la plus intéressante de la proposition de directive. Cette disposition bénéficiera grandement aux employés des sociétés multinationales qui, au cours de leur carrière, peuvent être amenés à changer plusieurs fois de résidence; elle permettra également à leurs employeurs de leur offrir des pensions de retraite professionnelle sans coûts supplémentaires et sans devoir recourir à des procédures administratives complexes.

3.4.1. Toutefois, le Comité juge beaucoup trop courte la période d'un an prévue par le règlement (CEE) n° 1408/71 et estime que cette disposition devrait s'appliquer à la totalité de la période de détachement. Il observe que la recommandation n° 16 du 22 décembre 1984 préconise l'extension, avec l'accord de l'employeur, de la période de 12 mois à la durée totale du détachement lorsqu'un travailleur est détaché à l'étranger dans le cadre d'une organisation en raison de ses connaissances et aptitudes particulières, ou du caractère particulier des objectifs de l'entreprise qui l'emploie. Le Comité estime que cette recommandation doit avoir un effet juridique tant dans le cadre du règlement (CEE) n° 1408/71 que dans le cadre de la proposition de directive à l'examen.

⁽¹⁾ SEC(91) 1332 final.

⁽²⁾ JO C 223 du 31.8.1992, p. 13.

3.4.2. L'article 6.2 sera utile aux travailleurs détachés dans certains États membres (ainsi qu'à leurs employeurs) dans la mesure où ils seront dispensés de toute obligation de verser des cotisations à un régime complémentaire dans l'État membre d'accueil s'ils continuent à cotiser dans leur État membre d'origine.

3.4.3. Il convient de noter que l'expression «travailleur détaché» qui figure à l'article 3, alinéa g), est définie par référence au titre II du Règlement (CEE) n° 1408/71 de la manière suivante: «Tout travailleur occupé sur le territoire d'un État membre par une entreprise dont il relève normalement et détaché par cette entreprise sur le territoire d'un autre État membre afin d'y effectuer un travail pour son compte». Le terme exclut dès lors les personnes détachées par leur employeur dans un autre État membre afin d'y effectuer un travail pour une autre entreprise. De l'avis du Comité, il ne devrait pas y avoir de différence entre ces deux catégories.

3.5. L'article 7 découle logiquement de l'article 6. Il revêt une importance toute particulière car il constitue la première tentative de pénétrer cette véritable jungle qu'est la multiplicité des régimes fiscaux auxquels sont assujetties tant les cotisations que les prestations des régimes complémentaires de retraite dans les différents États membres. Des anomalies persisteront toutefois; à titre d'exemple, dans certains cas, un travailleur envoyé du Royaume-Uni en Allemagne ne bénéficierait pas, sur ses cotisations, des déductions fiscales qu'il aurait obtenues s'il était resté au Royaume-Uni. A son retour dans ce pays, les prestations perçues au titre de son activité en Allemagne seraient imposables, ce qui ne serait pas le cas s'il avait été affilié à un système allemand. À l'inverse, un détachement d'Allemagne vers le Royaume-Uni pourrait se traduire pour le travailleur concerné par une déduction fiscale sur ses cotisations et par une exemption d'impôt sur les prestations à l'arrivée. La Commission devrait encourager les États membres à faire preuve d'une certaine flexibilité dans la recherche d'une approche mutuellement satisfaisante, afin de remédier à ce genre d'anomalies.

3.5.1. L'on remarquera que les dispositions de l'article 7 s'appliquent uniquement aux affiliés des régimes complémentaires tels que définis à l'article 3, alinéa b), à l'exclusion des particuliers ayant constitué leur retraite à titre personnel. L'on pourrait envisager de considérer ce type de disposition comme assimilable à un régime complémentaire de retraite, notamment dans les États membres où l'employeur y contribue sur une base volontaire ou contractuelle.

3.6. Le Comité attache une importance toute particulière à l'exigence de l'article 8 concernant l'information

des affiliés à un régime de retraite complémentaire qui acceptent un emploi dans un autre État membre. Il estime que l'employeur, tout comme les responsables du régime en question, doit être tenu d'informer l'affilié des différentes options possibles et des conséquences de son choix.

3.7. Comme on l'a vu, la proposition de directive crée une inégalité de traitement entre travailleurs détachés selon leur statut (article 6) et, dans le domaine fiscal, entre les affiliés des régimes de retraite professionnelle et les particuliers affiliés à un régime à titre personnel (article 7). Ces distinctions doivent être éliminées dès que possible à l'aide de nouvelles mesures.

4. Observations particulières

4.1. *Chapitre II*

L'on observera que les régimes professionnels (qui font l'objet de la proposition de directive à l'examen) sont tout à fait séparés et distincts des régimes complémentaires de sécurité sociale existant dans certains États membres; en tant que tels, ils ne font pas partie d'un régime national de sécurité sociale dans ces pays. Les régimes professionnels sont par nature contractuels et font partie du contrat de travail du travailleur. Il serait souhaitable qu'un alinéa supplémentaire soit consacré au rôle des régimes de retraite professionnels dans ce contexte.

4.2. *Article 3, alinéa a*

L'insertion du verbe «remplacer» est nécessaire pour décrire la situation de certains États membres, dans lesquels il existe des dispositions relatives à la cessation de cotisation.

4.3. *Article 3, alinéa b*

Remplacer le mot «ou» par le mot «et» dans la première ligne; en effet, les «régimes professionnels» et les «dispositifs de nature collective ayant la même finalité» sont des concepts distincts.

4.4. *Article 3, alinéa b*

La définition de l'expression «État membre d'origine» est insuffisante par rapport à un deuxième détachement ou à un détachement ultérieur. Dans ce contexte, l'État membre d'origine devrait être celui dans lequel le travailleur travaillait immédiatement avant son premier détachement.

4.5. *Article 4*

L'on notera que le terme de maintien «intégral» inclut, par exemple, l'exigence d'indexation des prestations

dans le cas des régimes à prestations définies lorsqu'elle est prévue par le régime en question — comme cela figure au paragraphe 3.1 de la fiche d'évaluation d'impact du document de la Commission.

5. Autres recommandations

5.1. Comme il a été observé au paragraphe 3.1 ci-dessus, le Comité considère la proposition de directive comme un premier pas modeste vers le but à atteindre, à savoir la liberté totale de circulation dans le domaine des pensions de retraite complémentaire. Le Comité a déjà rappelé, au paragraphe 1.4, la liste des domaines d'action qu'il avait établie en 1992 dans son avis sur le rôle des régimes de retraite professionnelles et leurs implications pour la liberté de circulation.

5.2. Dans son avis du 11 décembre 1997⁽¹⁾ sur le Livre vert de la Commission sur les régimes complémentaires de retraite dans le marché unique, le Comité formule un certain nombre de recommandations concernant des questions qui, si elles ont été mentionnées par la Commission, n'ont pas pour autant été traitées dans la proposition de directive à l'examen. L'on relèvera notamment les points suivants:

- les conditions imposées par l'acquisition des droits — en particulier la longueur des périodes nécessaires dans certains États membres;
- les difficultés rencontrées pour transférer les droits acquis d'un État membre à l'autre;
- les problèmes fiscaux liés à l'acquisition de droits de pension dans plus d'un État membre (les aspects fiscaux sont également traités au chapitre V); la position d'un travailleur employé temporairement dans un autre État membre sans être détaché par sa propre entreprise.

5.3. L'avis du Comité comportait également un certain nombre de recommandations spécifiques sur l'importance des aspects fiscaux pour les retraites complémentaires.

5.4. Le Comité réitère les observations et les recommandations qu'il a formulées dans son avis de décembre 1997. Il estime qu'un certain nombre d'autres aspects relatifs au fonctionnement des régimes de retraite professionnels reste à traiter — par exemple la composition des organes de surveillance, la portabilité et le calcul des valeurs de transfert. Il invite la Commission à élaborer et à proposer une série de nouvelles mesures dans ces différents domaines afin de parvenir à l'objectif final, lorsque la nature des régimes le permet, à savoir la «portabilité» totale des pensions de retraite professionnelle et personnelle, qu'il considère comme un élément essentiel de la libre circulation des personnes sur tout le territoire de l'UE. Il attire de plus l'attention sur la

suggestion formulée au paragraphe 5.5 de l'avis précité quant à la manière d'aborder cette question et estime qu'il serait souhaitable d'élaborer un calendrier précis à cet effet.

5.5. Le Comité rappelle que dans son avis de 1992, il suggérait la possibilité de définir un modèle de régime professionnel de retraite pour les sociétés européennes, qui serait incorporé le cas échéant au Statut de la société européenne, une fois ce dernier adopté, et envisageait également la création de régimes transnationaux pour l'industrie. Il renouvelle ces suggestions, qui permettraient de progresser sans chercher pour autant à harmoniser les lois, les réglementations, les pratiques et les dispositions fiscales existantes au niveau national en matière de retraite⁽²⁾.

5.6. L'on pourrait également envisager un accord aux termes duquel un régime professionnel de retraite, créé dans le cadre des lois et des règlements d'un État membre comporterait un certain nombre de dispositions accessibles aux travailleurs employés dans d'autres États membres moyennant des prélèvements fiscaux. De la sorte, le fonctionnement du régime, y compris ses contrôles prudentiels et de surveillance, ses exigences en matière de solvabilité et ses règles en matière d'investissement seraient réglementés par des lois et des règlements et conformes aux pratiques de l'État membre d'origine; de même, l'imposition des cotisations et des prestations correspondrait à celle pratiquée dans les États membres d'accueil vis-à-vis des travailleurs qui y ont leur résidence.

5.7. L'on verrait ainsi l'émergence, dans le domaine des régimes de retraite complémentaire, d'un marché libre similaire à celui des assurances-vie, sans porter atteinte pour autant à l'autonomie des États membres en matière de fiscalité, de sécurité sociale et de législation sur le fonctionnement des fonds de pension.

6. Conclusions

6.1. Le Comité se félicite de la proposition de directive à l'examen, laquelle constitue un premier pas — modeste il est vrai — vers une application de la liberté de circulation des personnes aux systèmes de retraite complémentaire. Il estime qu'il y a lieu de modifier le texte du projet de directive afin que la période d'un an pour les travailleurs détachés soit prolongée (voir le paragraphe 3.4.1 de l'avis), que les anomalies relevées au paragraphe 3.7 soient éliminées et que la directive reflète les observations particulières formulées au point 4 ci-dessus.

6.2. Le Comité reconnaît l'ampleur des difficultés qui entravent tout progrès dans ce domaine, du fait de la grande diversité des systèmes de retraite dans les différents États membres ainsi que des lois, des réglemen-

⁽¹⁾ JO C 73 du 9.3.1998, p. 109.

⁽²⁾ Le statut de la société européenne a fait l'objet d'un avis récent du Comité (décembre 1997); un nouvel avis sur ce thème sera élaboré le moment venu.

tations et des dispositions fiscales qui régissent lesdits systèmes.

6.3. Le Comité invite néanmoins la Commission à poursuivre ses travaux dans ce domaine, et notamment

à examiner les questions recensées dans son avis de décembre 1997 sur le Livre vert de la Commission ainsi que les autres recommandations figurant au point 5 du présent avis.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 en ce qui concerne son extension aux ressortissants de pays tiers»⁽¹⁾

(98/C 157/08)

Le 6 janvier 1998, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur 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 12 mars 1998 (rapporteur: M. Liverani).

Au cours de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 109 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission, fondée sur les articles 51 et 235 du Traité CE, vise à étendre la coordination communautaire des régimes de sécurité sociale des États membres établie par le règlement (CEE) n° 1408/71 aux travailleurs salariés et non salariés assurés dans un État membre et qui ne sont pas ressortissants communautaires.

1.2. Cette proposition a pour objet de renforcer le règlement (CEE) n° 1408/71 et s'inscrit dans le cadre de la politique d'amélioration de la protection sociale et du statut juridique des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union.

2. Observations générales

2.1. Le Comité est favorable à la proposition de la Commission dont il approuve les motifs et les considérants, qui visent à réaffirmer l'objectif de l'égalité de traitement dans le domaine social des ressortissants de pays tiers, comme déjà souligné dans le Livre blanc sur la politique sociale (1994) et dans le Programme d'action sociale à moyen terme (1995-1997).

2.2. Le Comité renvoie à ce propos aux orientations présentées dans ses avis sur le statut des travailleurs migrants en provenance des pays tiers⁽²⁾ et rappelle en outre que l'importance de la mise en œuvre dans

⁽¹⁾ JO C 6 du 10.1.1998, p. 15.

⁽²⁾ JO C 159 du 17.6.1991 et du 26.9.1991, JO C 339 du 31.12.1991.

le domaine de la politique sociale des principes de non-discrimination à l'égard de citoyens de pays tiers, qui représente également une contribution à la stratégie de lutte contre le racisme et la xénophobie, a été réaffirmée dans de récentes résolutions du Conseil⁽¹⁾ et du Parlement européen⁽²⁾.

2.3. Le Comité renvoie également dans ce contexte au «Plan d'action pour la libre circulation des travailleurs»⁽³⁾ présenté par la Commission en même temps que la proposition de règlement à l'examen. Le Comité partage le point de vue selon lequel l'adoption de ce règlement servira à la lutte contre le travail illégal et clandestin. Du fait qu'il s'agit d'une coordination interne concernant exclusivement les régimes de sécurité sociale des États membres, le Comité estime également que le règlement modifié apportera d'importantes simplifications juridiques et administratives, la coordination des

⁽¹⁾ Résolution du Conseil du 5 octobre 1995 relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, JO C 296 du 10.11.1995.

⁽²⁾ Résolution du PE du 15 juillet 1993 sur la politique européenne d'immigration et du 30 janvier 1997 sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et sur l'Année européenne contre le racisme.

⁽³⁾ Communication de la Commission (97) 586 final du 12 novembre 1997.

régimes nationaux de sécurité sociale appliqués aux ressortissants de pays tiers étant actuellement régie par de nombreux accords bi- et multilatéraux.

2.4. Enfin, le Comité prend acte des analyses de la Commission selon lesquelles l'extension du règlement aux citoyens de pays tiers permettra de réduire sensiblement les coûts administratifs, tandis que les incidences financières devraient être limitées, les personnes concernées étant déjà affiliées au régime de sécurité sociale d'un État membre.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité approuve les propositions de modification des articles premier, 2 et 22 bis du règlement (CEE) n° 1408/71, qui prévoient la suppression des références à la nationalité des intéressés et aux catégories de personnes autres que les ressortissants communautaires (apatrides, réfugiés de pays tiers) ainsi que l'insertion d'un nouvel article 95 quater contenant des dispositions transitoires de sauvegarde des droits acquis pendant la période précédant l'entrée en vigueur du nouveau règlement.

Le Comité invite le Conseil à accélérer les délais prévus pour l'adoption des modifications du règlement.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/662/CEE du Conseil relative aux contrôles vétérinaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur en vue de permettre un renforcement des contrôles»⁽¹⁾

(98/C 157/09)

Le 16 décembre 1997, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 mars 1998 (rapporteur: M. Colombo).

Au cours de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 106 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La modification de la directive 89/662/CEE sur les contrôles vétérinaires appliqués aux échanges intracommunautaires est motivée par les déboires du dossier de l'ESB et la conviction selon laquelle des contrôles d'une sévérité accrue constituent le moyen le plus sûr et le moins coûteux d'empêcher l'apparition de situations problématiques.

1.2. Les contrôles aux frontières intérieures ayant été supprimés, cette démarche se fondera sur le renforcement des contrôles vétérinaires aux endroits d'origine des produits animaux et sur la possibilité d'en effectuer sur les lieux de destination finale.

1.3. Selon la directive à l'examen, l'amélioration des échanges d'informations entre les autorités compétentes constitue un objectif qu'il est primordial d'atteindre.

1.4. Tout en laissant aux États membres le soin d'en déterminer les modalités d'application, la directive propose d'étendre aux échanges intracommunautaires de denrées alimentaires d'origine animale la liaison entre les autorités vétérinaires qui est assurée par le système informatisé ANIMO, déjà employé dans le cadre de la directive 90/425/CEE relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques.

2. Observations générales

2.1. Le Comité fait sienne l'idée d'étendre l'utilisation du système informatisé ANIMO aux produits d'origine animale destinés à l'alimentation humaine visés dans la directive 89/662/CEE et estime que cet échange

d'informations entre autorités compétentes se situe dans le fil des impératifs fondamentaux pour assurer la protection de la santé publique.

2.2. Tout en approuvant cette extension, le Comité relève qu'elle ne résout pas totalement le problème de garantir le renforcement effectif des systèmes de contrôle.

2.2.1. Aussi le Comité encourage-t-il la Commission à poursuivre l'activité qu'elle déploie en vue d'une véritable harmonisation des systèmes de contrôle des denrées alimentaires dans tous les États membres.

3. Base juridique

3.1. La Commission a présenté la proposition à l'examen sur la base de l'article 100 A du Traité (marché intérieur), alors que ce type d'acte législatif se fonde habituellement sur l'article 43 (agriculture), puisqu'il concerne la production et la vente de produits repris sous l'annexe II. Le service juridique de la Commission a confirmé que c'est bien l'article 43 qui constitue le fondement juridique approprié (avis n° 11180/97 du service juridique de la Commission, en date du 10 octobre 1997).

3.2. Le Comité peut comprendre les raisons qui ont incité la Commission à désigner l'article 100 A comme base juridique de la directive à l'examen. Il fait toutefois observer que ces arguments restent valables si l'on opte pour l'article 43.

3.3. Afin d'éviter la procédure longue et complexe régissant actuellement l'application de l'article 100 A, on recommandera par conséquent de prendre comme base juridique l'article 43, déjà utilisé pour toutes les questions relatives à l'agriculture. Une fois que l'article 129 du traité d'Amsterdam sera entré en vigueur, il conviendra de procéder à une révision du texte.

⁽¹⁾ JO C 13 du 17.1.1998, p. 12.

4. Observations particulières

4.1. Article 12

4.1.1. Pour parer à toute divergence d'interprétation à propos de l'extension du système ANIMO dans chaque État membre, le Comité propose:

— dans le premier paragraphe, de modifier les mots «peut être étendu si nécessaire» par «doit être étendu»;

— dans le second paragraphe, de biffer le terme «éventuelles».

4.2. Dernier considérant

4.2.1. Modifier la base juridique de ce dernier considérant à la lumière des observations émises dans le paragraphe 3.3.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales»

(98/C 157/10)

Le 26 janvier 1998, le Conseil, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 mars 1998 (rapporteur: M. Stokkers).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 111 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La multiplication des plantes ornementales occupe une place importante dans la production agricole de la Communauté. L'obtention de résultats satisfaisants dans ce domaine dépend pour une bonne part de la qualité et du bon état sanitaire du matériel employé. L'établissement de dispositions harmonisées au niveau communautaire revêt beaucoup d'importance pour assurer une circulation libre et sans entraves de ces marchandises dans la Communauté tout en donnant à leurs destinataires, quel que soit leur lieu d'implantation, la garantie qu'ils reçoivent un matériel de multiplication réglementaire d'un point de vue phytosanitaire et de bonne qualité. En mai 1996, la Commission a lancé l'initiative SLIM (Simplifier la législation relative au marché intérieur) qui visait à déterminer les moyens de simplifier la législation concernant le marché intérieur. Parmi les quatre secteurs qui ont alors été retenus pour un projet pilote figurait celui des plantes ornementales, choisi en raison des difficultés rencontrées lors de la transposition et de l'application de la législation. Une «équipe SLIM» a rédigé des recommandations de simplification de la directive relative aux plantes ornementales. La proposition de la Commission à l'examen en tient compte, ainsi que des remarques et suggestions émises à leur propos par les États membres et les organismes

professionnels. La proposition de la Commission repose sur l'article 43 du traité instituant la Communauté européenne et est coulée sous la forme d'un texte complet de la directive actuelle 91/682/CEE dans lequel les modifications proposées ont été insérées en souligné.

2. Observations générales

2.1. La Commission est parvenue à introduire une série de modifications qui ont un effet simplificateur. Dans sa proposition, la responsabilité du respect des exigences de qualité est imputée au premier chef aux maillons essentiels de la chaîne, en l'occurrence ceux qui interviennent dans la production et la multiplication du matériel de départ, ainsi que dans son importation. Le Comité adhère sans réticence à cette approche qui, à son estime, donne une assurance satisfaisante de qualité aux acheteurs tout en faisant l'économie de lourdeurs administratives superflues.

2.2. De même, la proposition aborde la question de l'importation du matériel de départ d'une manière équilibrée, qui écarte toute appréhension de distorsion

de concurrence ou tout risque de voir se constituer un circuit parallèle pouvant mettre en péril le système de garantie de qualité de l'UE.

2.3. Le Comité porte néanmoins une appréciation critique sur la multiplicité des situations qui, dans le texte de la Commission, déclenchent la procédure visée à l'article 22, laquelle ouvre la voie à une réglementation supplémentaire détaillée. Les observations particulières reviendront sur ce point.

2.4. Le Comité juge nécessaire de définir plus précisément les notions utilisées par la proposition qui fait l'objet du présent avis. Il convient notamment de porter attention à l'absence de toute définition de l'expression «plante ornementale» et à celles données pour les «matériels de multiplication» et le «fournisseur»: il s'agit d'éviter que les intentions de la proposition ne soient desservies par des énoncés pouvant s'interpréter de plusieurs manières. Cette observation sera développée dans le troisième chapitre.

3. Observations particulières

3.1. *Titre I* (champ d'application)

3.1.1. Article 1

Le Comité trouve que le lien établi par la proposition de la Commission avec le règlement (CE) n° 338/97 manque de clarté. L'adjonction suggérée est superflue dans le cas des plantes qui tombent dans le champ d'application de ce texte et ne peuvent faire l'objet d'un commerce. En revanche, la directive à l'examen s'applique bel et bien aux plantes qui ressortissent audit règlement mais peuvent être commercialisées.

3.2. *Titre II* (définitions)

3.2.1. Article 3

Le Comité relève que la proposition de directive ne définit pas la notion de «plantes ornementales». Elle préconise d'insérer une définition claire.

3.2.2. Article 3, paragraphe 1 (définition de «matériels de multiplication»)

Le Comité propose de modifier comme suit la définition donnée des «matériels de multiplication»: «Matériels de multiplication: les semences, des parties de plantes et tout matériel de plantes qui sont ou peuvent être destinés à la multiplication et à la production de plantes ornementales». Cette modification permet à la directive d'englober la totalité des matériels de multiplication et parera à toute contestation en cas de changement ultérieur de destination.

3.2.3. Article 3, paragraphe 2 (définition de «fournisseur»)

Il est recommandé que la définition du «fournisseur» précise que celui-ci doit être enregistré auprès des instances compétentes et satisfaire aux prescriptions de la directive à l'examen, le but étant d'éviter qu'on ne parvienne à se soustraire aux conditions en se prévalant d'une reconnaissance aux termes de la directive phytosanitaire (77/93/CEE).

3.2.4. Article 3, paragraphe 4 (organisme officiel responsable)

Le Comité suggère de remplacer l'expression «organisme officiel responsable» par «organisme responsable», car sur un plan de principe, la fonction d'organisme officiel responsable peut également être assumée par un organisme indépendant des pouvoirs publics, pourvu que ceux-ci lui aient délégué leurs responsabilités en la matière sans préjuger de la responsabilité finale qui continue à incomber aux pouvoirs publics. Il est inutile de stipuler, comme le fait le libellé actuel, qu'il doit s'agir d'un organisme public.

3.2.5. Article 3, paragraphe 9 (laboratoires)

En matière d'agrément des laboratoires, le Comité estime qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des dispositions supplémentaires par le biais de la procédure au titre de l'article 22 (article 8, paragraphe 3; article 3, paragraphe 4, point 9; article 15, paragraphe 2).

3.3. *Titre III* (exigences auxquelles les matériels de multiplication doivent satisfaire)

3.3.1. Article 6, paragraphe 1

De l'avis du Comité, les mots «au moins d'après l'examen visuel» doivent être supprimés. Certaines maladies, comme les infections virales, ne peuvent être détectées que par des essais en laboratoire, alors qu'il ne s'agit pas de maladies dites «de quarantaine». Dans le cas d'infections de ce type, il y a lieu d'évaluer à quelle échelle le lot de matériel de départ est atteint. Pour ce faire, on recourt à des seuils de tolérance. Le Comité estime également que la viabilité des matériels de multiplication doit explicitement faire partie des exigences de qualité minimum.

3.3.2. Article 6, paragraphe 4

Le Comité est d'avis que la disposition relative aux exigences de qualité proposée pour les bulbes de fleurs ne se révélera suffisante que pour quelques plantes. C'est pourquoi elle recommande à la Commission, en accord avec des experts en la matière, de compléter cette disposition de telle manière qu'elle s'applique de manière adéquate à toutes les plantes à bulbes, tubercules et rhizomes.

3.4. *Titre IV* (exigences auxquelles les fournisseurs de matériels de multiplication doivent satisfaire)

3.4.1. Article 8

Le Comité juge opportun, dans les passages du paragraphe 8 et suivants qui l'emploient, de remplacer le terme «agrée» par «enregistrer». Il serait préférable d'omettre la référence à la directive 77/93/CEE, car elle déconcerte. Avoir été agréé dans le cadre de cette dernière directive n'implique pas nécessairement que l'on satisfasse aux exigences de celle qui fait l'objet du présent avis. Les mots «agrée» et «enregistré» peuvent d'ailleurs être retirés de l'ensemble du texte si la définition du «fournisseur» fait déjà mention de l'enregistrement.

3.4.2. Article 9, paragraphe 1, troisième tiret

La mention d'un «laboratoire agréé» est source de confusion, car elle implique, si elle est maintenue, que l'on définisse ce qu'est un «laboratoire agréé» et que l'on précise les méthodes d'analyse à suivre.

3.4.3. Article 9, paragraphe 4

Selon le Comité, les cas évoqués dans ce paragraphe ne nécessitent pas l'application de l'article 22 de la directive.

3.5. *Titre V (commercialisation et étiquetage)*

3.5.1. Article 11, paragraphe 3

Le Comité estime qu'une procédure au titre de l'article 22 ne s'impose pas pour les cas d'emballage de matériels de multiplication mentionnés dans cet article.

3.6. *Titre VIII (mesures de contrôle et dispositions générales)*

3.6.1. Article 21

Le Comité est d'avis que les exemptions mentionnées dans cet article ne peuvent se rapporter à l'infrastructure de contrôle nécessaire.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur «La prévention des nouvelles entraves dans le marché unique» (Observatoire du Marché unique)

(98/C 157/11)

Le 10 juillet 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

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 4 mars 1998 (rapporteur: M. Vever).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars) le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour, 7 voix contre et 6 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'Union européenne est aujourd'hui engagée, à l'initiative de la Commission, dans un Plan d'action pour compléter l'achèvement du marché unique d'ici fin 1998. Ce Plan d'action répond dans son esprit et son calendrier aux vœux que le Comité avait lui-même exprimés dès 1995, afin de donner un second souffle à des travaux qui tendaient à piétiner et à assurer au marché unique les progrès décisifs qu'appelle la mise en place de l'euro.

1.2. En appuyant vigoureusement le Plan d'action, le Comité a rappelé, à la suite d'une audition organisée le 5 mars 1997, qu'il ne suffira pas d'adopter les ultimes directives communautaires qui manquent encore pour assurer la libre circulation des personnes, des produits, des services et des capitaux. Un élément décisif pour le fonctionnement durable du marché unique sera de trouver les moyens de prévenir à la source la création de nouvelles entraves, alimentées par un flux permanent et croissant de nouvelles réglementations nationales. En dépit des directives déjà adoptées et des progrès bien réels obtenus dans la libération des échanges intracommunautaires, il reste encore aujourd'hui beaucoup plus facile d'introduire une nouvelle entrave sur le marché unique que de la dissuader en amont ou de la résorber ensuite sur le plan communautaire.

1.3. En présentant un avis d'initiative sur la prévention des nouvelles entraves au sein du marché unique, le Comité souhaite attirer l'attention des institutions communautaires et des États membres sur cet aspect essentiel de l'achèvement du marché unique, encore trop négligé. La réussite du Plan d'action dépendra largement de l'importance qui aura été accordée aux moyens de remédier de façon efficace et durable à la création excessive de nouvelles entraves à la source.

2. Situation juridique régissant les réglementations nationales

2.1. Le fonctionnement du marché unique vise à concilier d'une part la liberté d'établissement et de circulation, et d'autre part la protection sociale, de la

santé, du consommateur et de l'environnement, incluant des partages de compétences entre niveaux communautaire, national et éventuellement régional. Le dispositif repose sur quatre éléments essentiels: une obligation de principe d'éliminer les restrictions nationales aux échanges, le rapprochement des législations nationales dans les domaines nécessaires au fonctionnement du marché unique, la reconnaissance mutuelle des dispositions nationales pour permettre la libre circulation, la notification préalable des projets nationaux de réglementation pouvant affecter le marché unique (à laquelle s'ajoute aussi une possibilité de contrôle a posteriori).

2.2. Les articles 30 à 36 du traité imposent aux États membres d'éliminer toutes les restrictions quantitatives à l'importation, et les mesures d'effet équivalent, sous réserve d'exigences impératives pouvant motiver le maintien de dispositions nationales restrictives. Ces exigences impératives, notamment justifiées par des soucis de protection des consommateurs ou de l'environnement, ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce des États membres. Elles doivent être motivées et proportionnées, sous contrôle de la Commission et de la Cour de justice. La jurisprudence «Cassis de Dijon» a ainsi bien rappelé que la liberté de circulation doit rester la règle et les restrictions nationales l'exception. On constate toutefois actuellement une tendance des États à légiférer de façon particulièrement active dans le domaine de l'article 36.

2.3. Afin de promouvoir une convergence minimale de ces dispositions nationales législatives, réglementaires et administratives, l'Union européenne est amenée à adopter, en fonction des besoins, des mesures spécifiques pour contribuer à l'établissement et au fonctionnement du marché unique (article 100A). L'essentiel de la réglementation concernant le rapprochement des dispositions des États membres au titre du marché unique est basé sur cette disposition, soumise à une procédure majoritaire au Conseil en codécision avec le Parlement (à l'exception des dispositions intéressant la fiscalité et la libre circulation des personnes). Cette réglementation

commune vise, aux termes même du traité un «niveau de protection élevé» en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, mais n'en laisse pas moins aux États une marge souvent substantielle de liberté pour édicter des mesures complémentaires, ce qui peut contribuer, en l'absence d'une surveillance adéquate, à refractionner le marché unique.

2.4. L'Union européenne cherche par ailleurs à développer des mécanismes d'équivalence des mesures appliquées dans les États membres, permettant d'assurer une reconnaissance mutuelle préservant la libre circulation au sein du marché unique même en l'absence d'harmonisation ou avec une harmonisation seulement partielle (article 100B). Mais ces mécanismes sont encore loin d'être appliqués de façon efficace et simplifiée par tous les États membres.

2.5. Pour organiser une transparence et un contrôle des initiatives des États membres pouvant affecter le fonctionnement du marché unique, la directive 83/189 a instauré une procédure d'information préalable, qui a été complétée le 1^{er} janvier 1997 (décision 3052/95) par une obligation de notifier les mesures individuelles pouvant faire obstacle aux reconnaissances mutuelles et qui couvre à présent tous les produits agricoles et industriels. Ce dispositif oblige chaque État membre à informer la Commission européenne, et à travers elle les autres États membres, sur les projets de réglementation technique qui peuvent affecter le fonctionnement du marché unique. Il organise un embargo de trois mois à toute mise en œuvre, pour permettre à la Commission, qui peut recevoir les observations des autres États membres et consulter aussi les secteurs industriels concernés, d'examiner ces mesures et de prendre le cas échéant des initiatives à leur encontre (demande d'extension du délai de statu quo de trois à six mois, demande de modification des projets notifiés, éventuel avis circonstancié démarrant une procédure d'infraction).

2.6. La Commission peut ainsi vérifier les effets des mesures notifiées sur le fonctionnement du marché unique, leur adéquation aux règles communautaires — Traité et Réglementation —, leur bien-fondé et leur proportionnalité lorsqu'elles créent des entraves. La Cour de Justice européenne a par ailleurs considéré que les entreprises et les particuliers peuvent se prévaloir d'une absence de notification préalable pour ne pas appliquer une nouvelle réglementation technique nationale. Dans l'ensemble, cette procédure d'information et de contrôle préalable fonctionne, mais l'amplification des notifications indique que beaucoup reste encore à faire pour imposer une meilleure discipline aux États membres. Par ailleurs, la procédure reste actuellement limitée aux projets de réglementations concernant les produits et non les services, bien que la Commission ait présenté des propositions pour l'étendre aux services de

la société d'information, propositions approuvées par le CES et en voie d'adoption ailleurs.

2.7. Par ailleurs le traité a aménagé une possibilité de contrôle a posteriori de la part non seulement de la Commission mais aussi des différents États membres, donnant la possibilité d'ouvrir une procédure en manquement. Mais cette procédure ne paraît guère avoir donné lieu à de telles actions dans la pratique.

2.8. Enfin, les dispositions concernant la libre circulation des personnes ne relèvent que partiellement des procédures communautaires. Elles concernent aussi pour certains aspects d'ordre politique, sécuritaire, judiciaire, et pour les questions concernant les ressortissants de pays tiers, le fonctionnement du «troisième pilier» mis en place par le traité de Maastricht, soumis à des procédures spéciales de coopération gouvernementale. Le nouveau Traité d'Amsterdam a toutefois cherché à renforcer en ce domaine les liens entre compétences communautaires et compétences intergouvernementales, dans des conditions plus évolutives et plus partagées. En raison de ces particularités, les questions relevant de la libre circulation des personnes ne sont mentionnées dans cet avis qu'à titre indicatif. Elles devront faire l'objet de réflexions plus approfondies du Comité dans un cadre élargi.

3. Évolution récente des réglementations nationales

3.1. On constate en premier lieu un net accroissement des réglementations nationales susceptibles de créer de nouvelles entraves. Les notifications annuelles sont passées d'un rythme d'environ 350 lors des premières années de mise en œuvre de la procédure 83/189 à environ 450 au cours des années suivantes et atteignent le chiffre record de 900 en 1997. Même en constatant que ce chiffre inclut le cas exceptionnel d'un reliquat de 230 notifications néerlandaises tardives, les 670 notifications restantes en 1997 représentent une très forte augmentation de 40 % en un an. Certes, ceci indique que la procédure fonctionne et que les États respectent leurs obligations de notifications. Mais ceci traduit aussi une prolifération des projets de réglementation nationale qui soumet la Commission européenne à une lourde charge de surveillance, impliquant, au-delà de la DG XV et de la DG III, les autres DG concernées en fonction des compétences techniques.

3.2. Un facteur aggravant est que ces nouvelles initiatives nationales se sont concentrées ces dernières années pour l'essentiel (90 %) dans des domaines théoriquement harmonisés. Sur le plan sectoriel, il s'agit principalement des télécommunications, des produits agricoles et alimentaires, du bâtiment et des travaux publics, de la construction mécanique, des transports. Les réglementations techniques concernées intéressent notamment l'hygiène, la santé et la sécurité, la protection

du consommateur, l'environnement. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. D'une part, il s'agit de secteurs et de domaines où la puissance publique a plus de raisons qu'ailleurs à réglementer, que ce soit au niveau communautaire ou national. D'autre part, la réglementation communautaire a laissé de la place aux réglementations nationales dans la mesure où elle s'est principalement centrée sur des «exigences essentielles». Or, si la Commission veille à ce que, dans le domaine santé et sécurité, ces exigences essentielles constituent à la fois des prescriptions minimales et maximales, les États sont parfois tentés de considérer qu'ils peuvent néanmoins surajouter des prescriptions complémentaires, tout en conservant par ailleurs, dans les domaines de la protection du consommateur ou de la protection de l'environnement, de réelles marges de liberté pour édicter des règles allant au-delà de ces prescriptions communes.

3.3. Il faut également mentionner, au-delà de l'enchevêtrement toujours vivace des réglementations techniques nationales, le développement des marquages et des labels nationaux, voire régionaux, qui, sans avoir d'effet juridique contraignant, peuvent aussi contribuer à entraver la libre commercialisation à l'échelle du marché unique. La reconnaissance mutuelle des certificats nationaux est également parfois entravée par certains acheteurs qui persistent à exiger dans la pratique d'obtention de certificats nationaux.

3.4. L'analyse des notifications par la Commission a fait apparaître qu'un tiers n'appelait aucune observation de sa part, tandis qu'un tiers suscitait des observations mineures et un tiers des observations plus importantes amenant la Commission à demander d'étendre de 3 à 6 mois l'embargo à la mise en œuvre du projet notifié. Au total, on peut considérer qu'une notification sur deux posait un réel problème, plus ou moins important, au regard du droit communautaire. Dans la très grande majorité des cas, les États se sont conformés aux observations de la Commission, qui demandait de modifier le projet ou, au moins, d'assurer une clause de reconnaissance mutuelle aux produits importés d'un autre État membre.

3.5. On notera aussi que les États eux-mêmes ont obtenu à travers cette procédure de notification la possibilité de se contrôler mutuellement, et qu'ils communiquent à la Commission des avis circonstanciés sur les initiatives leur paraissant poser problème. Ils sont ainsi appelés à exercer une sorte de contrôle collectif et partagé, qu'ils exercent effectivement puisqu'ils interviennent à peu près aussi fréquemment que la Commission européenne elle-même, ce qui démontre bien l'utilité de cette procédure.

3.6. On soulignera enfin que cet accroissement des réglementations nationales a coïncidé avec une évolution inverse de la réglementation communautaire, laquelle a

au contraire nettement diminué au cours des dernières années. Cette décline de la réglementation communautaire s'explique par une double raison. D'une part, la plupart des directives nécessaires au fonctionnement du marché unique ont été adoptées précédemment avec le programme 1992. D'autre part, l'accent mis ces dernières années sur l'objectif d'alléger la réglementation communautaire, notamment à travers les recommandations du rapport Molitor, a incité la Commission européenne à recentrer ses propositions (approche «mieux légiférer») et à présenter moins de nouvelles propositions que par le passé.

3.7. On se trouve dès lors dans une situation nettement déséquilibrée sur le plan quantitatif. Au cours de la période 1992 à 1994, les États membres ont ainsi adopté 1 346 mesures de réglementation nationale, alors que la Communauté n'adoptait elle-même que 116 mesures. Et les États qui ont souligné avec la plus grande vigueur le besoin de limiter la réglementation communautaire, tels le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, sont paradoxalement ceux qui ont notifié le plus grand nombre de nouveaux projets nationaux. Par ailleurs, tandis que la réglementation communautaire est par vocation déréglementatrice, puisqu'elle vise à transformer 15 dispositions disparates en une seule, les réglementations nationales ne font jamais en principe qu'ajouter de nouvelles mesures sans en supprimer (même si ces mesures peuvent aussi avoir leur justification, dans un contexte donné, pour le citoyen ou pour le consommateur).

4. Raisons motivant un rééquilibrage

4.1. À défaut d'agir plus efficacement à l'encontre de la création des entraves à la source, l'achèvement du marché unique apparaîtra comme une ligne d'horizon qui se dérobe au fur et à mesure qu'on progresse vers l'objectif (même s'il est par ailleurs inévitable que des diversités nationales et/ou régionales doivent subsister sur un marché unique considéré comme «achevé»). Aussi, même quand les principales directives auront été adoptées, le maintien du marché unique en bon état de fonctionnement demeurera un problème permanent, qui devra trouver des solutions «autocorrectives» appropriées.

4.2. De même, il n'y aura pas de réponse satisfaisante à l'allègement, la simplification et la clarification de la réglementation sur le marché unique tant que cette question n'aura pas fait l'objet d'une réflexion et d'actions concernant aussi les réglementations au niveau national et régional.

4.3. Il apparaît également nécessaire que les États changent de comportement à l'approche de la mise en place de l'euro. De même que le pacte de stabilité et de croissance impose une convergence des politiques

économiques et budgétaires, le fonctionnement du marché unique en régime de monnaie unique devrait susciter une meilleure convergence des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, et, en toute hypothèse, un souci constant d'«eurocompatibilité».

4.4. Il convient aussi de veiller au renforcement de la transparence sur les nouvelles mesures nationales afin de parer aux risques de dérive qui pourraient, le cas échéant, découler de deux innovations introduites dans le Traité d'Amsterdam signé en 1997. En effet, le nouveau traité laisse aux États membres la possibilité non seulement de préserver mais d'introduire des règles nationales plus sévères que la réglementation communautaire (article 95.5 ex-article 100a4), alors même que l'article 95.3 (ex-article 100a3) fournit déjà aux États membres un niveau de protection élevé de leurs ressortissants. Si la Commission européenne conserve un pouvoir de contrôle sur ces mesures au cours d'un délai de 6 mois, son accord est considéré comme donné de façon tacite à l'issue de cette période. D'autre part, les États peuvent renforcer, dans le domaine de l'environnement, à travers l'article 176 (ex-article 130t), les mesures adoptées par l'Union européenne sur la base de l'article 176 (ex-article 130s).

4.5. Enfin, cette question va prendre une ampleur accrue avec la perspective de nouveaux élargissements, qui vont multiplier les possibilités de création par les États membres de nouvelles entraves à la source. Des solutions appropriées devront donc avoir été convenues et mises en œuvre d'ici là.

4.6. Il faut ainsi retrouver une relation étroite, durable et satisfaisante entre les besoins de fonctionnement du marché unique, la protection du consommateur et de l'environnement, les impératifs de subsidiarité. Cette relation doit se fonder sur des mesures assurant plus de fluidité dans les échanges, plus de simplicité dans la réglementation, plus de compatibilité entre les mesures nationales, et au total plus de transparence à l'échelle du marché unique.

5. Actions recommandées au niveau national

5.1. D'une façon générale, il apparaît indispensable d'obtenir des États un changement d'attitude face aux excès de réglementation. Le Conseil européen a déjà lui-même reconnu la nécessité de progresser vers un allègement de la réglementation dans les États membres eux-mêmes. Il importe donc d'appliquer aux États membres eux-mêmes les recommandations que le rapport Molitor avait adressées aux institutions communautaires: une meilleure remise en ordre de la réglementation existante, moins de réglementations nouvelles, plus de simplification dans la réglementation en vigueur. Les États devraient être invités à présenter chaque année à la Commission un rapport faisant le point sur leur contribution à l'allègement et la simplification de la réglementation en Europe. La Commission pourrait dès lors en tirer une synthèse à l'attention du Conseil européen.

5.2. En particulier, il conviendrait que les États adoptent moins de réglementations nationales dans les domaines qui font l'objet de mesures d'harmonisation sur le plan communautaire. Ceci devrait concerner en premier lieu les mesures de transcription nationale des directives, où les États devraient veiller à ne pas créer des prescriptions administratives excessives allant au-delà de l'objectif de la directive.

5.3. Lorsqu'un État adopte une mesure de réglementation nationale pouvant affecter le marché unique, il devrait être en principe tenu d'inclure clairement dans cette réglementation une clause libellée sur un modèle type, commun à tous les États membres, précisant qu'il a tenu compte, sous contrôle d'une notification européenne, des moyens permettant d'éviter le plus efficacement possible les obstacles à l'importation de produits librement produits et commercialisés dans un autre État membre.

5.4. On devrait également s'assurer que, dans la pratique, les organes nationaux de normalisation s'abstiennent d'adopter une norme nationale dans un domaine faisant l'objet d'une norme européenne en préparation.

5.5. Il faudrait aussi développer la formation des élus, des fonctionnaires, des magistrats et des juristes nationaux vis-à-vis des exigences du marché unique, notamment le principe du «traitement national» des ressortissants communautaires qui n'est pas encore entré dans les cultures administratives (cf. règles concernant la sécurité sociale, la fiscalité, les questions de domiciliation, etc.). Cette nécessité de formation devrait s'étendre aux niveaux régionaux et locaux, où on constate souvent une méconnaissance de la réglementation communautaire. À titre d'exemple, l'application concrète de la reconnaissance des équivalences de qualifications ou du droit de séjour des ressortissants communautaires impose fréquemment d'intervenir directement auprès du service compétent.

5.6. Un effort d'information devrait aussi être mené en direction des ressortissants communautaires non nationaux, pour faciliter leur connaissance des actes les plus courants et des procédures administratives, et leur simplifier l'exercice effectif de la liberté d'établissement dans l'Union.

5.7. Les États membres de l'AELE, qui sont déjà étroitement associés à la reprise de l'acquis communautaire, et dans toute la mesure du possible les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne, qui doivent intégrer progressivement cet acquis dans leurs réglementations, devraient être incités à prendre des mesures analogues, qui feraient également l'objet d'un suivi approprié de la part de la Commission européenne.

6. Actions recommandées au niveau communautaire

6.1. En premier lieu, les recommandations précédentes s'adressant aux États pourraient être plus facilement mises en œuvre si elles faisaient l'objet d'un engagement commun, tel un code de conduite des États. Un tel code de conduite pourrait prendre la forme d'une recommandation du Conseil, donnant lieu à une surveillance par la Commission.

6.2. Concernant la réglementation communautaire, il faut rester conscient des limites à son allègement, surtout face à la tendance inchangée des États membres à légiférer et réglementer eux-mêmes de façon excessive. Un des moyens de promouvoir l'allègement et la simplification de la réglementation en Europe consiste en effet à maintenir la réglementation communautaire à un niveau suffisant pour rapprocher les réglementations nationales. Mais il faut surtout renforcer son efficacité.

6.3. Il faut d'abord constater que l'harmonisation perd une bonne part de son efficacité lorsqu'elle n'impose aux États membres qu'un niveau minimum, mais les laisse libres d'aller au-delà. Tel est fréquemment le cas d'harmonisations intéressant notamment la protection de l'environnement et celle des consommateurs où les États membres peuvent édicter des réglementations nationales allant au-delà de celles adoptées au niveau européen. Cette asymétrie peut ôter à l'harmonisation une bonne part de son efficacité, les dérogations nuisant à une application uniforme du droit communautaire en portant préjudice à la libre circulation des produits, la libre circulation des personnes, la libre prestation des services, ainsi qu'au libre établissement dans le marché unique. Il conviendrait d'en venir à une conception plus efficace de l'harmonisation, en envisageant, en certains domaines où cette approche s'avérerait appropriée, un plus large recours à des règlements plutôt que des directives. De telles mesures, en limitant la possibilité de réglementations nationales complémentaires divergentes, contribueraient en outre grandement à l'allègement et la simplification de la réglementation en Europe. L'adhésion de tous les États membres à ce nouveau type de prescriptions, garante de leur application effective, serait favorisée par une consultation préalable efficace et approfondie impliquant, à côté des États membres, tous les milieux concernés par la mesure en préparation, et portant aussi sur le type de mise en œuvre le mieux adapté.

6.4. Il conviendrait également de réexaminer les modalités de recours aux directives ouvertes ou optionnelles. Dans certains cas, la compétence «résiduelle» laissée aux États membres dans l'application de certaines directives peut être très importante (par exemple, possibilité de choisir, parmi des produits ou substances listés au niveau européen, ceux qu'ils souhaitent autoriser ou interdire sur leur territoire). S'il peut être nécessaire de laisser une certaine souplesse dans l'application des

directives, il ne faudrait pas que ceci aille à l'encontre des besoins d'harmonisation. Il conviendrait donc de faire un usage plus restrictif du recours à de telles directives optionnelles.

6.5. Concernant la procédure d'information et de notification préalable des projets de réglementation, il conviendrait de l'étendre aux services, lesquels ne sont pas actuellement inclus dans le champ d'action de la directive 83/189/CEE. Un premier pas en avant serait l'adoption rapide par le Conseil et le Parlement de la proposition de la Commission concernant son extension aux services de la société de l'information⁽¹⁾.

6.6. La Commission devrait consulter directement les représentants européens des secteurs concernés sur les projets de réglementation nationale qui lui sont notifiés. Les notifications de projets de réglementations des États membres devraient également pouvoir être portées à la connaissance de tous les intéressés ce qui pourrait être réalisé en alimentant une banque de données consultable sur Internet. Cette banque de données devrait aussi donner aux utilisateurs du marché unique une vue d'ensemble des réglementations nationales en vigueur au sein du marché unique.

6.7. Concernant les reconnaissances mutuelles, force est de constater qu'elles ne sont pas toujours effectives dans les domaines où manquent des normes européennes, ce qui contribue à maintenir des entraves sur le marché communautaire. Certains contrôles ne sont pas encore reconnus, notamment pour les produits alimentaires. Par ailleurs, les difficultés de l'Organisation européenne des essais et de la certification (EOTC) à bien jouer son rôle dans les divers domaines intéressant les activités d'entreprises, notamment les systèmes d'assurance de qualité, amène les organismes nationaux de certification à conclure des accords bilatéraux de reconnaissance mutuelle. La question de l'application pratique du principe de «reconnaissance mutuelle» mérite ainsi d'être posée à nouveau sous plusieurs angles:

6.7.1. Une vaste campagne d'information sur la signification du marquage CE devrait être relancée à destination des opérateurs économiques par la Commission et les États membres.

6.7.2. Il conviendrait de travailler à nouveau au niveau européen pour renforcer la transparence en matière de reconnaissance mutuelle des contrôles de conformité des produits. Il est en effet trop souvent constaté que des contrôles multiples subsistent sur les produits entre les États membres, tant dans le domaine réglementé que dans le domaine volontaire. Des références communes devraient être résolument adoptées au niveau européen sur la qualité des contrôles.

6.7.3. Les déclarations de conformité des fournisseurs aux exigences essentielles édictées par l'Union européenne devraient être généralement considérées comme suffisantes par les États membres, sans qu'il soit besoin

⁽¹⁾ JO C 158 du 26.5.1997.

d'ajouter des contrôles supplémentaires, à condition qu'un système efficace d'échanges d'information sur les produits non conformes puisse être parallèlement mis en place entre les États membres. Concernant les produits de pays tiers, cette facilité devrait dépendre de l'existence de réciprocités de traitement.

6.7.4. En ce qui concerne les marquages de conformité eux-mêmes, il n'est pas rare de voir sur les produits des marquages nationaux ou techniques s'ajouter au marquage CE. Cette multiplicité de marquages va à l'encontre de l'objectif de simplification et de transparence qui doit être la règle en matière d'entraves techniques aux échanges. Il serait particulièrement utile que la réflexion soit approfondie sur ce point entre la Commission, les États membres et les différents acteurs en matière de certification de conformité.

6.7.5. Il conviendrait enfin de renforcer les contrôles aux frontières externes de l'Union et de l'EEE pour s'assurer qu'il n'existe aucune usurpation dans l'apposition du marquage CE sur les produits importés, notamment pour les produits de grande consommation.

6.8. Pour vérifier que les directives d'harmonisation et les dispositions de reconnaissances mutuelles ont une prise efficace sur la levée des entraves, un test de «levée réelle des entraves», dépassant le strict cadre d'application juridique des directives, devrait être établi dans les «scoreboards» élaborés par la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre de son Plan d'action.

6.9. Il est également fondamental, au-delà des progrès déjà réalisés ces dernières années, de renforcer les moyens des comités européens de normalisation pour disposer du plus grand nombre de références communes possibles.

6.10. Dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, il serait nécessaire d'assurer une suite du plan d'action «Flynn»⁽¹⁾ basé sur les recommandations du «Groupe Veil» en mars 1997.

6.11. Enfin, force est de constater que les entreprises petites et moyennes, qui représentent, selon la définition communautaire, 99,8 % des entreprises de la Communauté, sont les principales victimes des dysfonctionnements du marché unique. Les obstacles sont particulièrement pénalisants pour les toutes petites entreprises et l'artisanat qui n'ont pas les ressources juridiques, humaines et financières nécessaires. Ce sont des milliers et des milliers d'entreprises qui, ainsi, sont privées de bénéfices espérés du grand marché.

Le Comité appelle donc la Commission européenne et les États membres à lancer une campagne d'information et d'explication auprès des petites entreprises concernant leurs droits au sein du marché unique et à renforcer les structures d'informations, notamment les Euro-Info-Centres dans cette perspective.

⁽¹⁾ COM(97) 586 final, 12 novembre 1997.

7. Conclusions

Malgré les progrès incontestables accomplis dans le fonctionnement du marché unique, les États continuent d'adopter sur le plan national de nombreuses réglementations dans des domaines censés relever de l'harmonisation communautaire. Cette situation, qui impose une lourde charge de surveillance à la Commission, apparaît doublement préoccupante. D'une part, elle indique que les États ne s'appliquent guère à eux-mêmes les objectifs d'allègement de la réglementation qu'ils revendiquent au niveau européen. D'autre part, elle alimente un processus permanent de création de nouvelles barrières potentielles aux échanges, même si la procédure de notification préalable permet d'en corriger un grand nombre.

Il apparaît donc indispensable d'être vigilant sur cette situation et de poursuivre son analyse (nouveaux développements, secteurs concernés, formes prises par les nouvelles entraves). En effet, le développement de ce phénomène sur sa lancée actuelle remettrait en cause le fonctionnement du marché unique et compromettrait son achèvement. D'ores et déjà, le Comité souligne la nécessité d'engager rapidement de nouvelles initiatives, tant au niveau national que communautaire, pour y remédier.

7.1. Sur le plan national:

7.1.1. Les États devraient s'appliquer les disciplines demandées à l'Union pour alléger et clarifier la réglementation en Europe, et présenter chaque année un rapport faisant le point sur leur contribution en ce domaine.

7.1.2. Ils devraient notamment veiller, dans la transcription des directives, à ne pas créer des prescriptions administratives excessives allant au-delà de l'objectif fixé par ces directives.

7.1.3. Les projets de réglementation nationale pouvant affecter le marché unique devraient inclure une clause type précisant que l'État membre a tenu compte, sous contrôle d'une notification européenne, des moyens permettant d'éviter le plus efficacement possible les obstacles à l'importation de produits librement produits et commercialisés dans un autre État membre.

7.1.4. Des actions devraient être engagées pour sensibiliser et former dans les États membres les élus, les fonctionnaires et les juristes, aux exigences du marché unique.

7.1.5. Les ressortissants communautaires non nationaux devraient bénéficier d'une information plus claire des procédures applicables, leur simplifiant notamment le droit d'établissement.

7.1.6. Les pays européens associés au marché unique (AELE, États candidats) devraient être incités à prendre des mesures analogues.

7.2. Sur le plan communautaire:

7.2.1. En premier lieu, les recommandations précédentes s'adressant aux États pourraient être plus facilement mises en œuvre si elles faisaient l'objet d'un engagement commun, tel un code de conduite des États.

7.2.2. La réglementation communautaire devrait se maintenir à un niveau suffisant pour rapprocher efficacement les réglementations nationales.

7.2.3. En certains domaines où cette approche s'avérerait appropriée, les directives devraient céder la place à des règlements.

7.2.4. Il faudrait ne recourir à des directives ouvertes ou optionnelles que dans des cas limitatifs et strictement justifiés.

7.2.5. La notification préalable des projets de réglementation devrait être élargie pour englober non seulement les produits mais aussi les services, à commencer par les services de la société de l'information.

7.2.6. Les représentants des partenaires socioéconomiques européens devraient être consultés sur ces notifications, qui devraient par ailleurs être consultables sur une banque de données Internet, où il serait souhaitable de réunir aussi une vue d'ensemble des réglementations nationales en vigueur au sein du marché unique.

7.2.7. Il faudrait relancer une campagne d'information sur le marquage CE, renforcer la transparence sur la reconnaissance mutuelle des contrôles de conformité, mieux harmoniser les contrôles aux frontières externes. Les déclarations de conformité des fournisseurs devraient suffire, tout en étant complétées par un système efficace d'échanges communautaires d'information sur les produits non conformes.

7.2.8. Les «scoreboards» de la Commission sur l'application des directives devraient inclure un test de «levée réelle des entraves».

7.2.9. Les moyens des comités européens de normalisation devraient être renforcés pour disposer du plus grand nombre de références communes possibles.

7.2.10. Concernant la libre circulation des travailleurs, une suite devrait être donnée au plan d'action «Flynn».

7.2.11. Une campagne d'information pour les petites et moyennes entreprises devrait être lancée et les moyens des Euro-Info-Centres devraient être renforcés.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

Les passages suivants de l'avis de la section, dont le maintien a été demandé par plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés à la suite d'amendements adoptés par l'assemblée.

Paragraphe 6.3

«Il convient d'en venir à une conception plus efficace de l'harmonisation, en envisageant, en certains domaines techniques où cette approche s'avérerait appropriée, un plus large recours à des règlements plutôt que des directives, *ou le cas échéant l'adoption de directives plus contraignantes imposant non seulement des prescriptions minimales mais aussi des prescriptions maximales.* De telles mesures, en limitant la possibilité de réglementations nationales complémentaires divergentes, contribueraient en outre grandement à l'allègement et la simplification de la réglementation en Europe. L'adhésion de tous les États membres à ce nouveau type de prescriptions, garante de leur application effective, serait favorisée par une consultation préalable efficace et approfondie impliquant, à côté des États membres, tous les milieux concernés par la mesure en préparation, et portant aussi sur le type de mise en œuvre le mieux adapté.»

Résultat du vote sur la suppression de la phrase en italiques

Voix pour: 45; voix contre: 26; abstentions: 8.

Paragraphe 7.2.1

«Pour faciliter la mise en œuvre de ces recommandations, le Conseil devrait exprimer un engagement des États membres qui pourrait se traduire par une recommandation incluant un code de conduite pour éviter de créer de nouvelles entraves non souhaitables à la source.»

Résultat du vote sur la suppression de ce paragraphe

Voix pour: 52; voix contre: 3; abstentions: 5.

ANNEXE II

à l'avis du Comité économique et social

Situation des notifications des États membres en 1997

Notifications (Article 8.1)

Observations (Article 8.2 + article 7 accord CEE/AELE)

Avis circonstanciés (Article 9.1)

Intentions de directive (Articles 9.2 + 9.2bis)

États membres	Notifi- cations	Observations			Avis circonstanciés		Intentions de directive	
		EM	CCE	AELE	EM	CCE	9.2	9.2 bis
Pays-Bas	342	53	61	5	29	6	1	
Autriche	106	20	29	24	8	19		
Allemagne	99	18	11	2	11	4		
Royaume-Uni	71	11	6		1	3		
Belgique	59	8	38		1	33		
France	51	32	16	6	18	6		
Danemark	40	18	24	1	2	8		1
Espagne	35	10	8	3	2	4		
Italie	31	9	9		14	7		1
Suède	23	3	11	11		5		
Finlande	22	5	7	11	1	2		
Grèce	12	6	9	1	6	2		
Portugal	7	6	3		8	2		
Irlande	3	1	2					
Luxembourg								
Total CEE	901	200	234	64	101	101	1	2

EM = États membres de l'Union.

CCE = Commission européenne.

Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour le marché unique»

(98/C 157/12)

Le 30 septembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Plan d'action pour le marché unique».

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 4 mars 1998 (rapporteur: M. Pasotti).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité prend acte avec grand intérêt, tout en manifestant une profonde préoccupation, de la publication par la Commission des informations relatives à l'état d'avancement du marché unique, basées sur la première édition du «tableau de bord du marché unique» (présentée au Conseil européen tenu à Luxembourg en décembre 1997).

1.2. Dans son précédent avis en la matière⁽¹⁾, le Comité a déjà souligné l'importance cruciale pour la réalisation du marché unique de la transposition ponctuelle et correcte, dans les législations nationales, de toutes les dispositions arrêtées en la matière, de la définition de procédures qui en permettent l'application effective en fournissant à tous les acteurs concernés des moyens simples et efficaces pour le recours contre des comportements non conformes à la législation, et d'une information aussi complète que possible pour tous les citoyens concernés.

1.3. Le choix des objectifs stratégiques du Plan d'action témoigne de l'importance de ces aspects, sur laquelle l'accent a été mis lors de l'adoption du plan par le Conseil européen d'Amsterdam.

1.4. Le tableau de bord du marché unique que la Commission a l'intention de publier deux fois par an contient pour la première fois, et sous une forme de compréhension aisée, des informations essentielles pour évaluer ces aspects et, partant, déterminer ce qu'il reste à faire pour parachever autant que possible la réalisation du marché unique avant l'échéance de 1999.

1.5. Un élément non négligeable de l'initiative visant à superviser et à assurer l'accès régulier aux données relatives aux engagements pris par chacun des États membres est l'introduction, dans les relations entre les partenaires européens, d'un élément de transparence, qui, une fois identifiés les canaux appropriés à la publication des résultats, devrait enclencher un mécanisme d'émulation entre les États en les engageant à

garantir à leurs citoyens un accès sans réserve aux bénéfices du marché unique. Il est trop tôt toutefois pour mesurer les effets de ce stimulant potentiel. Les préoccupations que manifeste le Comité dans le cadre de l'examen du premier rapport de la Commission sur son tableau de bord découlent de ce qu'il apparaît, comme indiqué plus loin, que les États membres ont du retard dans les actions qu'ils doivent mettre en œuvre pour promouvoir l'achèvement du marché unique.

2. Le tableau de bord du marché unique

Le présent avis porte essentiellement sur le tableau de bord du marché unique. Le Comité suit toutefois, à travers son observatoire sur le marché unique et la rédaction d'avis spécifiques, l'ensemble des mesures relatives à la réalisation du marché unique.

2.1. Transposition des directives

2.1.1. Le premier indicateur sur l'état d'avancement du marché unique présenté par le tableau de bord du marché unique concerne le nombre de directives transposées par l'ensemble des États membres dans le domaine du marché unique. Au 1^{er} novembre 1997, plus de 25 % environ des mesures relatives au marché unique n'avaient pas encore été transposées dans l'ensemble de l'Union. Le pourcentage est pratiquement identique en ce qui concerne les directives primaires (c'est-à-dire les directives qui ne modifient pas une directive antérieure). Par ailleurs, les différences quant au degré de transposition sont considérables, la majeure partie du pourcentage global s'expliquant par des éléments importants pour la réalisation du marché unique. En particulier, 60 % des directives n'ont pas encore été transposées dans le secteur des transports, 55 % dans celui des marchés publics, et 50 % dans le secteur des droits de propriété intellectuelle.

2.1.2. Pour faire face à ce problème, le Plan d'action invitait les États membres à communiquer au plus tard le 1^{er} octobre 1997 le calendrier des initiatives prises en leur sein pour la transposition de toutes les directives.

⁽¹⁾ Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le projet de plan d'action pour le marché unique (JO C 287 du 22.9.1997, p. 89).

Les informations reprises dans le tableau de bord du marché unique laissent prévoir que si tous les États membres respectent les programmes annoncés, le cadre législatif du marché unique sera achevé à l'échéance du 1^{er} janvier 1999.

2.1.3. Toutefois, le Comité signale en regard de ces prévisions que le tableau de bord du marché unique montre également qu'aucun État membre n'a communiqué de calendrier complet — il manque plus de 15 % des notifications — et que les objectifs annoncés par les États membres sont très ambitieux au vu des périodes de transposition enregistrées jusqu'à présent qui, dans certains cas, ajoutent un retard moyen de deux ans aux délais prévus par les directives, portant la durée totale du processus à près de quatre ans. Un tel report serait néfaste pour les espoirs placés dans l'achèvement satisfaisant du marché unique. Le Comité demande à la Commission, dans son deuxième tableau de bord de déclarer clairement si elle perçoit une volonté chez les États membres de satisfaire à leurs obligations dans les délais.

2.2. *Application effective de la législation et règlement des problèmes*

2.2.1. Assurer aux citoyens l'accès concret aux bénéfices du marché unique ne signifie pas uniquement procéder aux modifications législatives nécessaires à la transposition de la législation du marché unique. Alors que la quasi-totalité des États membres ont désigné et notifié à la Commission leurs propres centres de coordination et d'information pour le marché unique destinés aux entreprises et aux citoyens — le défi consistant, comme le signale la Commission, à faire en sorte que ces informations parviennent aux citoyens —, le chapitre du tableau de bord consacré à l'application des lois et au règlement des différends montre que peu de pays sont arrivés aussi loin en ce qui concerne les structures et les procédures d'application des règles du marché unique.

2.2.2. Le Comité accorde une grande importance à cet élément qui témoigne, selon lui, de l'insuffisance des efforts déployés par les États pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les citoyens et les entreprises dans la mise à profit des possibilités offertes par le marché unique.

2.2.3. De même, le Comité marque son accord avec la Commission sur le fait qu'il est important que les États membres donnent suite aux actions de notification en coordonnant leurs centres d'informations respectifs au sein d'un réseau opérationnel permettant de résoudre les problèmes en première instance de façon bilatérale.

2.2.4. En ce qui concerne les cas qui requièrent l'intervention de la Commission au titre de l'article 169 du Traité, le fait que les États membres répondent aux remarques qui leur sont adressées dans un délai en moyenne deux fois plus long que les 60 jours prévus par la procédure d'infraction, est préoccupant. Il est indispensable de respecter scrupuleusement ce point du Traité.

2.2.5. Pour les citoyens et les entreprises, la crédibilité de l'engagement politique des États dans la réalisation du marché unique, passe également par la possibilité d'obtenir des réponses rapides et concrètes sur les obstacles rencontrés dans l'utilisation du marché unique. Des obstacles qui, comme le souligne déjà l'avis du Comité sur la communication de la Commission sur «L'impact et l'efficacité du marché unique», sont d'autant plus importants que la dimension des acteurs du marché unique est réduite.

2.2.6. À cet égard, le Comité est frappé par le fait que selon l'enquête menée à ce sujet, environ 50 % des PME dont les conditions justifiaient la présentation d'un recours formel ne l'ont pas fait parce qu'elles ignoraient les procédures à suivre ou qu'elles les trouvaient trop onéreuses ou complexes. En revanche, plus de 80 % des PME estimaient que les efforts requis étaient excessifs par rapport aux résultats escomptés.

2.2.7. Cela confirme la nécessité de s'engager en faveur de la transparence dans la réalisation du marché unique, notamment en multipliant les actions visant à informer les citoyens selon les dispositions de l'initiative «Citoyens d'Europe», qui ne peut toutefois vaincre seule les résistances dans le processus d'adaptation administrative des États.

2.2.8. Le Comité prend acte de la proposition de Règlement du Conseil⁽¹⁾ permettant à la Commission d'intervenir auprès d'un État dans lequel on a constaté des violations flagrantes du droit de libre circulation des marchandises, afin qu'il mette en œuvre les mesures nécessaires. Ces interventions doivent respecter les droits des travailleurs et des syndicats.

2.3. *Mise en œuvre du plan d'action*

2.3.1. Objectif stratégique 1: rendre la législation plus efficace

2.3.1.1. Le Comité est particulièrement préoccupé par le fait qu'aucun progrès n'est réalisé en ce qui concerne les grandes actions considérées comme nécessaires pour l'achèvement du marché unique, comme par exemple dans les domaines des marchés publics ou des normes européennes. Le Comité attend de la Commission un rapport plus complet sur l'état d'avancement de telles questions dans son deuxième tableau de bord.

2.3.2. Objectif stratégique 2: supprimer les principales distorsions de marché

2.3.2.1. Les sujets liés à la politique fiscale représentent un aspect complexe et délicat mais revêtent une

⁽¹⁾ Proposition de règlement (CE) du Conseil instaurant un mécanisme d'intervention de la Commission pour l'élimination de certaines entraves aux échanges.

importance primordiale lorsque l'on évoque les distorsions de marché. C'est sur eux que se concentrent, en effet, les actions prévues en la matière par le plan d'action, parallèlement aux règles de concurrence.

2.3.2.2. Lorsqu'une concurrence fiscale dommageable s'inscrit dans le jeu naturel de la concurrence entre les États membres, la marge de manœuvre qui s'offre à ceux-ci pour restructurer leurs régimes fiscaux se réduit, ce qui entraîne des conséquences importantes sur la coordination des systèmes fiscaux au sein de l'Union.

2.3.2.3. Le Comité envisage avec grand intérêt les mesures contenues dans les conclusions du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997⁽¹⁾ qui ont trait au Code de conduite destiné aux États membres en matière de concurrence fiscale dommageable, à l'identification d'une solution minimale communautaire à l'imposition des revenus du capital et aux retenues à la source sur les intérêts.

2.3.2.4. L'importance des actions touchant la fiscalité indirecte contenues dans le plan d'action est confirmée par la donnée — recueillie par l'enquête par échantillonnage — selon laquelle les entreprises mentionnent, indépendamment de la dimension, la complexité des règles d'application de la TVA comme l'un des principaux obstacles subsistant à la libre circulation des biens et des services.

2.3.2.5. S'il est vrai que le consensus des participants au marché unique est un facteur décisif de son succès, le Comité se doit de réaffirmer que l'harmonisation fiscale offre de grandes possibilités de traduire l'engagement des États membres en actions positives.

2.3.2.6. S'agissant des aides d'État, dont le tableau de bord du marché unique fait apparaître l'état d'avancement comme pratiquement achevé, le Comité saisit cette occasion pour faire observer dans l'ensemble qu'il n'est pas du tout convaincant de baser le tableau de mise en œuvre du plan d'action du point de vue des partenaires socioéconomiques sur un jugement en fonction du seul accomplissement des modalités administratives, à l'exclusion de toute référence aux étapes ultérieures.

2.3.3. Objectif stratégique 3: éliminer les obstacles sectoriels à l'intégration du marché

2.3.3.1. D'importants obstacles subsistent, dont certains, telle la définition d'un statut de la société européenne, exigent une action spécifique. En particulier, il reste encore beaucoup à faire pour la définition correcte de règles de concurrence dans le marché unique, notamment en ce qui concerne des sujets aussi importants que les télécommunications et les aéroports.

2.3.3.2. La Communication de la Commission de 1995 relative aux retards de paiement, qui n'avait pas encore conduit à l'adoption d'une proposition de

directive dans le délai annoncé par le tableau de bord du marché unique (décembre 1997), ne tient pas compte de façon appropriée du problème sérieux que soulèvent les termes de paiement, comme le proposait l'avis rendu par le Comité le 30 juin 1993⁽²⁾.

2.3.4. Objectif stratégique 4: réaliser un marché unique au profit des citoyens

2.3.4.1. En ce qui concerne la mobilité effective des citoyens, d'importants retards existent encore, notamment au niveau de la suppression totale des contrôles aux frontières et du droit de résider ou d'exercer une activité professionnelle dans n'importe quel État membre.

2.3.4.2. À la suite du traité d'Amsterdam, qui doit encore être ratifié, les mesures du Plan d'action relatives à ces aspects devraient faire l'objet d'un réexamen.

2.3.4.3. La Commission est invitée à élaborer une communication sur la mobilité des citoyens et sur les facteurs qui y font obstacle.

2.3.4.4. La proposition de directive continue dans le Plan d'action et relative à l'achèvement de la législation sur les régimes de pensions devrait s'inscrire parmi les priorités.

2.3.4.5. Comme il l'a déjà affirmé dans un avis consacré exclusivement à ce thème, le Comité espère que les différentes institutions de l'UE prendront en considération la contribution des associations et des fondations à la mise en œuvre des politiques communautaires, aussi bien pour les domaines susmentionnés que pour ceux abordés dans le présent document.

2.3.5. La dimension internationale du marché unique

2.3.5.1. Le marché unique ne peut à l'évidence être considéré dans l'abstrait, en le dissociant du contexte économique et politique plus large dans lequel s'inscrit le développement de l'Union européenne. La réalisation du marché unique joue un rôle central dans le processus d'élargissement de l'Union européenne ainsi que dans les relations avec l'Espace économique européen et, d'une façon plus générale, avec les autres acteurs du marché global.

2.3.5.2. Le Comité propose dès lors que ces sujets — au demeurant, prévus explicitement par le plan d'action — soient traités de façon spécifique dans les éditions ultérieures du tableau de bord du marché unique.

3. Une perspective élargie du tableau de bord du marché unique

3.1. En réitérant son intérêt pour les informations contenues dans le tableau de bord du marché unique et le jugement positif qu'il porte sur la décision prise par

⁽¹⁾ JO C 2 du 6.1.1998, p. 1.

⁽²⁾ JO C 249 du 13.9.1993, p. 21.

la Commission d'accompagner la publication du tableau de bord d'une enquête et d'un rapport sectoriels — qui étendent, dans une certaine mesure, le champ d'analyse aux attentes et aux besoins des utilisateurs du marché unique —, le Comité estime opportun de souligner que l'évaluation d'un programme complexe et contraignant, tel que le plan d'action, ne saurait se limiter aux seuls aspects quantitatifs.

3.2. Bien qu'elles soient nécessaires, les seules données quantitatives ne sauraient être considérées comme suffisantes pour une évaluation de l'efficacité des actions prévues. En effet, il est évident — et les données relatives à l'application des règles sont éloquentes à cet égard — que seule une analyse plus approfondie sur les utilisateurs du marché unique, qu'il s'agisse des entreprises, des travailleurs ou des consommateurs, permettra de disposer d'un cadre véritable de l'engagement des acteurs qui sont impliqués à des titres divers dans la réalisation du marché unique: le Conseil, la Commission et les États membres.

3.3. Dès la mise en route des travaux de son Observatoire du marché unique, avec les deux auditions publiques des acteurs socioéconomiques tenues en 1994 et 1997, le Comité a privilégié une approche de l'évaluation qui pourrait se définir globalement comme allant de bas en haut et qui se veut complémentaire à l'approche de haut en bas suivie par la Commission. En effet, le Comité occupe, de par sa nature, une position privilégiée pour identifier les besoins des utilisateurs du marché unique et pour contrôler le véritable impact des actions entreprises au niveau politique. L'intégration de ces deux approches contribue en outre à l'émergence du climat

de confiance générale indispensable pour l'achèvement du processus d'intégration. En effet, l'avis du Comité sur «La prévention des nouvelles entraves dans le marché unique» mentionne explicitement que le tableau de bord du marché unique sur l'application des directives devrait inclure un test de «levée réelle des entraves».

3.4. Le Comité se propose de poursuivre ses travaux en cohérence avec cette approche également à l'avenir, en déployant une activité propre de contrôle indépendant visant à évaluer les aspects qualitatifs, tels que la cohérence des actions des États membres, du Conseil et de la Commission quant aux domaines couverts, les progrès accomplis en terme de simplification des règles et de transparence, ainsi que les effets sur les possibilités de croissance économique et d'emploi.

Parmi les améliorations qui pourraient ainsi être utilement apportées aux rapports d'évaluation de la Commission, le Comité recommande :

- de compléter les indicateurs du tableau de bord, en apportant des précisions concernant l'évolution comparée, sur le plan européen et national, des réglementations techniques, des normes et des brevets, et en précisant par ailleurs l'évolution du pourcentage des marchés publics ouverts à la concurrence qui ont été effectivement obtenus par des non-nationaux;
- de présenter, parallèlement au tableau de bord, des données sur l'évolution économique et sociale du marché unique, concernant notamment l'évolution de la croissance économique, de l'emploi, de la mobilité des personnes, des échanges intracommunautaires et extracommunautaires, ainsi que des investissements transnationaux.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions "Pour une Europe de la connaissance"»

(98/C 157/13)

Le 18 novembre 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication 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 12 mars 1998 (rapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité a adopté, par 65 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La communication de la Commission intitulée «Pour une Europe de la connaissance» représente un effort appréciable de délimitation du champ et du contenu de la nouvelle génération d'actions communautaires dans les secteurs de l'éducation, de la formation et de la jeunesse.

1.2. Si les préoccupations et thèses formulées dans ce document trouvent leur point de départ et leur source d'inspiration dans le nouveau Traité, dans les positions globales de la Commission en la matière, telles qu'exprimées dans le programme d'action Agenda 2000, et dans les communications consacrées précédemment à ces sujets, ses orientations fondamentales sont déterminées par les impératifs suivants:

- la nécessité de préserver le rang politicoéconomique avantageux qu'occupe l'Union dans le monde, en donnant un nouvel élan aux initiatives de la Communauté dans les secteurs de l'innovation, de la recherche, de l'éducation et de la formation;
- l'indispensable lien à établir entre les politiques (macroéconomiques ou non) de création d'emplois et une stratégie d'éducation et de formation visant délibérément, pour le bien des personnes comme celui du corps social tout entier, à dégager, cultiver et exploiter au maximum les potentialités dont dispose chaque individu;
- le besoin de développer et de moderniser les politiques internes de l'Union, par-delà les considérations purement économiques, afin de promouvoir l'identité du citoyen européen, au sens large du terme.

1.3. Comme le souligne la communication de la Commission, la condition première dont dépend l'édification d'une Europe de la connaissance est de «construire progressivement un espace éducatif européen ouvert et dynamique». Cette notion recouvre un champ multidimensionnel, dans lequel s'intègre notamment le processus essentiel qu'est la concrétisation de la notion d'«éducation et formation tout au long de la vie».

mensionnel, dans lequel s'intègre notamment le processus essentiel qu'est la concrétisation de la notion d'«éducation et formation tout au long de la vie».

2. Observations générales

2.1. Le Comité estime important de signaler d'entrée de jeu que la communication de la Commission à l'examen s'inscrit dans le prolongement du Livre blanc sur l'éducation et la formation ⁽¹⁾ et de la communication publiée à ce sujet pour rendre compte de la suite qui lui a été donnée ⁽²⁾. De ce fait, toutes les observations que le Comité sera amené à formuler sur le contenu de la communication qui lui est soumise se référeront aux avis qu'il a rendus précédemment sur ces deux documents ⁽³⁾.

2.2. La communication de la Commission à l'examen est publiée à un moment où, exception faite du sommet pour l'emploi, le noyau dur des politiques de l'UE se concentre sur les questions de l'élargissement et de l'union économique et monétaire. Dans un tel contexte, le document dont il est question a le mérite de recentrer l'action de l'Union dans une direction que le citoyen européen ordinaire est mieux à même de voir et de percevoir et qui l'incitera ainsi à s'impliquer davantage dans les politiques de l'UE et, de ce fait, l'en rapprochera.

2.3. Le Comité estime que sur le fond, la communication est positive et, moyennant certaines conditions, apportera une contribution substantielle dans le sens des perspectives de l'Union. Plus concrètement, le Comité émet à propos des thèses que la Commission avance dans ce texte les observations ci-après.

2.3.1. Les positions formulées par la Commission pour placer sur le devant de la scène les politiques

⁽¹⁾ COM(95) 590 final.

⁽²⁾ COM(97) 256 final.

⁽³⁾ JO C 295 du 7.10.1996 et JO C 95 du 30.3.1998.

relatives à la connaissance (innovation, recherche, éducation, formation) sont, aux yeux du Comité, primordiales et pionnières, d'autant que dans des avis antérieurs, il les avait déjà lui-même élaborées ou approuvées.

2.3.2. Le Comité attache la plus grande importance à la cohérence qui doit exister entre ces orientations et le souci de la compétitivité de l'économie européenne, de l'emploi et de l'instauration d'un climat et d'un environnement qui permettent aux citoyens européens de s'épanouir personnellement. La qualité de cette articulation sera le facteur essentiel pour permettre à l'UE et à ses citoyens de s'adapter aux nouvelles conditions susceptibles de se mettre en place grâce à l'avènement de la société cognitive.

2.3.3. Le Comité note que le déploiement d'une stratégie et d'une politique macroéconomique coordonnées en faveur de l'emploi requiert de renouveler le paysage éducatif, pédagogique et formatif, en inculquant aux jeunes et à toute la population des approches différentes et notamment en introduisant une nouvelle manière de percevoir des secteurs comme l'«économie solidaire» ou d'autres activités liées à des besoins que le marché ne satisfait toujours pas (par exemple en matière d'environnement).

2.3.3.1. Pour les besoins de cette stratégie et de cette politique macroéconomique, il sera par ailleurs nécessaire de suivre en continu et d'étudier en profondeur tous les secteurs de production et notamment ceux qui montrent une tendance marquée au changement, qu'il soit positif ou négatif, car ce sont ces mouvements qui devront déclencher, en temps opportun et avec toute l'attention voulue, les interventions à effectuer dans le champ de l'éducation, pour les politiques à moyen et long terme, et dans celui de la formation, pour la mise en place de dispositifs d'un rendement immédiat.

2.3.4. Le Comité estime que, pour les Européens, l'Europe de la connaissance doit consister à octroyer à tout citoyen de l'Union la possibilité d'accéder au savoir, à une activité politique et sociale assumée en pleine conscience, à une éducation et une formation étalées tout au long de l'existence. Elle doit cependant être également synonyme de «société cohésive et solidaire, fondée sur un ensemble d'éléments tels que la qualité de la vie, la qualité de l'environnement, la liberté, la sécurité et la justice⁽¹⁾». Autrement dit, elle équivaut donc en substance à davantage de démocratie politique et sociale.

2.3.5. Sur un plan de principe, le Comité approuve totalement la proposition concrète de la Commission de «construire progressivement un espace éducatif européen», qui prolonge les vues qu'il a réitérées maintes fois sur l'existence, dès à présent, d'un champ qui n'est pas couvert par les systèmes éducatifs nationaux et doit

être travaillé par les organes communautaires, ainsi que sur la nécessité, dans le respect de la subsidiarité, de coordonner les régimes d'enseignement des États membres pour en augmenter l'efficacité.

2.3.6. L'exclusion constitue un autre problème lié à la construction d'une Europe de la connaissance et de l'espace éducatif européen. Être privé de la possibilité de participer à cette édification et de retirer les bénéfices qu'elle est censée apporter à la société européenne et à ses citoyens est un fléau qui, loin de n'affecter que des individus, frappe des pans complets de la société, voire certaines régions de l'Union dans leur ensemble. Face à cette réalité, la nécessité s'impose absolument de mettre en œuvre dès à présent des politiques propres à éloigner de telles perspectives.

2.3.7. Le Comité estime que toutes les initiatives qui seront arrêtées en faveur de la jeunesse, dans le cadre des systèmes éducatifs comme en dehors d'eux, devront s'insérer dans une politique plus générale dont la physionomie sera tout autant déterminée par les racines et la démarche historique de la civilisation européenne que par le processus de constitution de l'Europe de la connaissance et son horizon. Nous ne devons pas oublier que nous édifions une Europe essentiellement destinée aux jeunes d'aujourd'hui et à ceux qui, en raison de leur âge précisément, ne prennent pas part à l'établissement de nos plans. A tout le moins, nous nous devons donc de leur transmettre notre mémoire historique, les valeurs qui, au fil des siècles, nous ont menés à la place qui est aujourd'hui la nôtre et les moyens de saisir notre logique et de s'y inscrire, du moins dans la phase de réalisation de nos projets.

2.3.8. Par un autre aspect, l'Europe de la connaissance nous conduit à réfléchir et à prendre position sur le rôle que les nouvelles technologies peuvent jouer dans le développement d'un autre mode de fonctionnement de la démocratie, plus direct et plus riche. Dans un monde où ses possibilités de circulation deviennent illimitées, il est peut-être temps que nous nous interroguions sur la manière dont l'éducation et la formation permettront de créer une civilisation qui excelle à décanter l'information et à en vérifier la validité, et d'instaurer une culture promouvant les formes démocratiques plus élevées et plus directes.

2.3.9. Enfin, le Comité exprime sa satisfaction de voir que les positions adoptées par la Commission dans sa communication, notamment en ce qui concerne le nombre des objectifs, la concentration des actions, les acteurs impliqués et la coopération internationale, sont très proches des thèses qu'il a défendues en son temps dans ses avis susmentionnés.

⁽¹⁾ Agenda 2000 — COM(97) 2000, vol. I.

3. Observations particulières

3.1. *Les politiques de la connaissance*

3.1.1. Lors de l'examen de la communication, le Comité a relevé les problèmes suivants:

- nécessité de justifier plus en détail le choix effectué en faveur de l'édification d'une Europe de la connaissance et de prouver qu'il est impératif;
- nécessité d'éclaircir l'acception donnée aux expressions «Europe de la connaissance», «espace éducatif européen», «éducation et formation tout au long de la vie»;
- nécessité de déterminer plus précisément les volumes en jeu (objectifs, actions, nombre de citoyens concernés par elles, coûts qu'elles entraînent).

Adoptant une position qui entend appuyer et compléter tous les points développés à ce propos par la communication de la Commission, le Comité souligne les éléments suivants:

3.1.1.1. Le citoyen moyen a désormais une perception plus aiguë des turbulences que créent dans les équilibres et les mécanismes sociaux la nouvelle donne économique et le rythme pris par le développement des connaissances et des technologies. Il exige par conséquent d'être informé de manière détaillée et objective sur les processus en cours et de pouvoir participer au déroulement des événements. Du fait de cette demande, les détenteurs du savoir et, plus particulièrement, ceux qui maîtrisent les connaissances modernes et les chemins menant à l'avènement de la société cognitive sont tenus de faire profiter autrui de ces lumières.

3.1.1.2. À l'échelon européen, cette observation signifie que les organes de l'UE et, en particulier, la Commission, ont désormais le devoir de formuler des réponses intelligibles, argumentées et convaincantes aux questions nombreuses et pressantes que les citoyens européens se posent quant à ces matières. S'il n'y est pas répondu, elles favoriseront l'apparition de fractures idéologiques, dues à un manque d'information et de connaissances et reposant sur des logiques manichéennes.

3.1.1.3. Lors de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre des nouveaux programmes, il conviendra de prendre dûment en compte les remarques formulées dans les deux paragraphes précédents, qui impliquent concrètement de donner à chacune de ces actions une justification compréhensible, solide et emportant l'adhésion et, plus encore, de disposer d'une connaissance approfondie de leur logique, de leur contenu et de la démarche qui sera suivie pour en réaliser les objectifs.

3.1.2. Si le Comité a choisi la voie exposée ci-dessus pour appréhender la communication de la Commission, c'est en raison de son rôle institutionnel et, plus particulièrement, de sa sensibilité et de ses priorités, modelées par les grands problèmes auxquels la société européenne est actuellement confrontée. Ces difficultés,

en tête desquelles figurent les dossiers de l'emploi, de la compétitivité de l'économie de l'Europe et des dangers qui guettent son modèle social, expliquent précisément la position prudente et toute en questionnements qu'il adopte vis-à-vis de tous les choix fondamentaux de cette espèce opérés par l'Union européenne. Pour cette même raison, le Comité demande également à la Commission d'établir un lien encore plus ferme entre ses thèses en faveur d'une démarche d'édification de l'Europe de la connaissance et les problèmes, les angoisses et les interrogations qui tourmentent les citoyens européens et, notamment, les jeunes.

3.1.2.1. En conséquence, c'est sur sa capacité à juguler ces problèmes ou, à tout le moins, à en atténuer la gravité que sera jugée la nouvelle proposition lancée par la Commission pour les secteurs de l'éducation, de la formation et de la jeunesse. Sa logique d'ensemble, telle qu'elle ressort des objectifs qu'elle s'assigne, du nombre et de la taille des actions, du spectre et du rôle des acteurs impliqués et du cadre général à l'intérieur duquel prend place le développement de tout le faisceau de programmes, va assurément dans la bonne direction.

3.1.2.2. Aux yeux du Comité, il est clair que, dans l'absolu, le nouveau Traité et ses dispositions sur l'éducation, l'emploi et la politique sociale sont susceptibles d'offrir un socle plus solide pour bâtir les politiques que l'on vient d'évoquer.

3.2. *Les politiques de gestion*

3.2.1. Pour le Comité, la manière dont les programmes sont gérés pose un sérieux problème. La possibilité d'en être informé et d'y accéder constitue un droit inaliénable des citoyens européens, qui impose aux organes de l'Union européenne et aux États membres de lourdes obligations à leur égard. Le Comité invite dès lors la Commission à intensifier, en tirant parti de tous les canaux d'information et, en particulier, des médias électroniques, les efforts qu'elle déploie pour promouvoir les programmes communautaires tout au long de leur cheminement, de la phase de leur conception à celle du recensement de leurs répercussions et de leurs résultats, en passant par l'étape de leur mise en œuvre. Dans le même temps, le Comité invite tous les citoyens européens à s'impliquer activement dans l'élaboration et la matérialisation de ces programmes.

3.2.2. Le Comité estime qu'il y a lieu de consentir un effort encore plus important pour ce qui est des moyens d'accès et de participation des citoyens aux programmes européens. En l'occurrence, la Commission se devrait de créer les conditions qui élimineraient automatiquement les obstacles que les citoyens doivent affronter lorsqu'ils veulent s'impliquer dans ces actions. Il serait opportun de creuser l'idée de permettre au citoyen de s'adresser en seconde instance à un organisme indépendant pour trouver une solution aux problèmes qu'il rencontre concrètement.

3.3. *La promotion de l'emploi*

3.3.1. Le Comité reprend également à son compte la corrélation que la Commission établit entre les politiques d'emploi et celles relatives à l'éducation, à la formation et à la jeunesse. Il souligne toutefois d'emblée qu'il ne faut pas imposer à l'éducation et à la formation des responsabilités qui excèdent leurs possibilités, ni se bercer d'illusions. Le secteur éducatif et formatif joue assurément un rôle déterminant pour l'emploi, mais l'éducation et la formation n'ont pas le pouvoir de résoudre à elles seules le problème du chômage.

3.3.2. Cette dernière remarque a été formulée pour éviter que l'on ne fonde sur les politiques d'éducation et de formation des attentes démesurées et que l'on ne tienne des raisonnements fallacieux sur la manière de venir à bout de la grave problématique du chômage.

3.3.3. Les six grands types de mesures avancées⁽¹⁾ dessinent, de l'avis du Comité, une position et une proposition sérieuses, couvrant un large éventail de besoins dans ces secteurs. Le Comité attache toutefois une attention particulière à la mobilité physique et à l'efficacité qu'elle revêt à bien des égards. Aussi préconise-t-il d'encourager plus spécifiquement cette action tout en cherchant à atteindre un équilibre entre ses différents champs d'application (éducation, formation, jeunesse), pour arriver à une répartition équitable et en tirer le meilleur parti du point de vue de la qualité.

3.4. *Construire l'Europe de la connaissance*

3.4.1. Le Comité partage plus particulièrement les positions de la Commission — qui sont aussi celles du Conseil — sur la nécessité d'insister désormais davantage sur la qualité de l'enseignement général de base et sur un éventail de compétences (techniques, sociales et organisationnelles) qui favorisent l'innovation et forgent l'esprit d'entreprise. En ce qui le concerne, le Comité fait toutefois remarquer que pour de multiples raisons, les changements qui doivent intervenir dans l'enseignement général fondamental ne pourront advenir dans le cadre des systèmes nationaux d'éducation, ni sous leur responsabilité exclusive. Les connaissances et les techniques évoluent à un rythme tel qu'il est nécessaire, pour le suivre, de disposer de mécanismes à la structure souple et moderne. En outre, ces développements exigent de mettre en place des actions qui permettent de réagir immédiatement à toutes leurs répercussions et des initiatives ouvrant la voie à une exploitation imaginative de leurs potentialités. Aussi le Comité demande-t-il également à la Commission de créer les conditions dont

dépendent l'activation et la valorisation de ces mêmes systèmes éducatifs nationaux, avec l'énorme potentiel qu'ils recèlent.

3.4.2. Si le Comité s'exprime ainsi sur la mobilisation des systèmes nationaux d'éducation pour une participation à la construction de l'Europe de la connaissance, c'est parce qu'il est convaincu qu'ils ne sont pas suffisamment associés au devenir du continent et, moins encore, à cet objectif d'édification d'une société cognitive.

3.4.3. Par ces observations, le Comité n'entend naturellement pas minorer l'importance de la dimension multilingue et multiculturelle de l'Europe, ayant déjà souligné à maintes reprises qu'il y voit au contraire un paramètre positif et crucial pour la définition de l'UE comme entité instituée et, plus généralement, pour la perspective d'un espace européen élargi. Compte tenu de la politique nouvelle de coopération internationale entamée par l'UE et des horizons ouverts par ses élargissements, quels qu'ils soient, le Comité juge toutefois qu'il est temps d'explorer, de mettre en vedette et de conforter certaines données culturelles dont la valeur inestimable transcende le temps et qui peuvent être rangées parmi le patrimoine de la civilisation européenne⁽²⁾.

3.5. *L'espace éducatif européen*

3.5.1. Pour ce qui regarde la construction progressive d'un «espace éducatif européen» ouvert et dynamique et la concrétisation, dans ce contexte, de l'objectif d'une éducation et d'une formation poursuivies «tout au long de la vie», le Comité formule les observations suivantes:

3.5.2. Le Comité est formellement d'accord avec les limites et le contenu que la Commission attribue à la notion d'«espace éducatif européen». Il adhère également aux visées qui lui sont assignées et au caractère progressif de sa mise en œuvre. Pour rester dans les grandes lignes, le Comité estime:

— qu'en bénéficiant de la possibilité d'accéder sans interruption ni entraves aux connaissances moder-

⁽¹⁾ Mobilité physique, mobilité virtuelle, réseaux de coopération, langue et culture, innovation, cadre européen de référence.

⁽²⁾ Les 25 siècles d'innovation et de progrès continus de l'Europe offrent à ses habitants un héritage de poids et leur fournissent par la même occasion des matériaux irremplaçables pour créer le cadre à l'intérieur duquel ils pourront résoudre ou surmonter les problèmes divers et complexes induits par cette mutation nouvelle que constitue la mondialisation, à l'œuvre sur toute la planète et dans des domaines qui ne se limitent pas à l'économie. S'il est du devoir de chacun de valoriser ce legs du passé, la responsabilité, sur le plan institutionnel et formel, en incombe au premier chef aux institutions de l'UE. Aussi le Comité exhorte-t-il la Commission à intégrer dans ses plans et à inscrire dans le traité d'étude le relevé et la promotion des composantes de l'«héritage culturel européen commun».

nes, les citoyens européens disposeront d'horizons et d'objectifs nouveaux pour les acquérir, d'outils inédits pour les utiliser et de modes d'action originaux;

— que le lancement d'initiatives conjointes par des nations, des États ou des cultures différents contribuera certainement à l'émergence et au renforcement de l'identité du citoyen européen qui, d'un point de vue prospectif, conditionneront la réussite de la prochaine transition que les Européens et l'Union européenne sont appelés à effectuer ensemble, celle de l'intégration;

— qu'en plus de les mettre en phase avec les développements qui interviennent actuellement dans le monde de l'économie, de la production et du travail (mondialisation économique, automatisation de la production, nouvelles formes d'organisation du travail), le renouvellement permanent des compétences des Européens peut également leur être profitable d'une autre manière: combiné avec la possibilité qu'ils auront d'accéder en continu au savoir, il est susceptible de jouer un rôle dans la modification de la relation des gens au travail, et cela dans un sens qui leur soit plus favorable. De manière plus spécifique et concrète, on peut dire qu'au rapport purement alimentaire que l'Européen entretenait jusqu'ici avec son activité professionnelle pourra s'ajouter la dimension créative que lui ouvrira son insertion dans un processus productif plus riche et plus abouti.

3.5.3. Le Comité estime cependant que l'adhésion des citoyens à l'espace éducatif européen et, par conséquent, l'efficacité de sa mise en place sont subordonnées à deux paramètres:

- les problèmes conjoncturels et, plus particulièrement, les résultats de la bataille pour l'emploi;
- les relations qui se noueront entre l'espace éducatif européen et les systèmes nationaux d'éducation.

3.5.4. Pour ce qui touche plus particulièrement aux rapports entre ces systèmes nationaux d'éducation et l'espace éducatif européen, le Comité met en exergue le rôle que peut jouer le développement par la Commission de l'enseignement virtuel, fondé sur l'exploitation des nouvelles technologies de communication et d'information⁽¹⁾.

3.5.5. Le Comité pense que pour développer l'espace éducatif européen, il conviendra d'exploiter dûment les positions exprimées par le Cedefop.

3.6. *Les acteurs impliqués*

3.6.1. Le Comité attache également beaucoup d'importance au chapitre de la communication relatif aux acteurs impliqués dans le processus de transition vers une Europe de la connaissance. Les thèses qui y sont développées constituent des propositions d'une grande portée pour développer la notion du dialogue social en général mais aussi pour assurer son essor dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse. Le Comité appuie tout particulièrement les options ainsi prises par la Commission.

3.6.2. À cet égard, le Comité attire l'attention de la Commission sur la nécessité de délimiter plus précisément les domaines d'action communs à tous les acteurs impliqués dans le processus d'éducation mais aussi celui qui est propre à chacun d'entre eux, suivant son secteur d'origine. Le Comité souligne que cet effort, qui doit manifestement être conduit de manière prudente et progressive, ne peut aboutir à ce que tous se mêlent de tout sur un strict pied d'égalité. Au contraire, c'est grâce à un dialogue continu, étendu et substantiel, fondé sur les connaissances et les raisons d'être propres à chaque intervenant dans son secteur particulier, qu'il sera possible de pondérer l'ensemble du système dans son développement et sur les points où ses contradictions s'affichent. Les partenaires traditionnels du travail éducatif que sont la famille, le corps enseignant et les élèves occupent évidemment une place à part dans la logique que l'on vient de décrire. Leurs discours, leurs prises de position et leurs propositions devront toujours peser d'un poids plus important.

3.7. *Un système plus intégré*

3.7.1. Pour le Comité, la réunion des politiques touchant à l'espace éducatif européen (éducation, formation et jeunesse) et la concentration des actions qui y ont trait constituent la condition sine qua non de son développement. De leur conception et de leur adoption à leur mise en œuvre, les politiques d'éducation, de formation et de jeunesse devront s'inscrire dans un cadre d'action homogène et être intégrées. Par cette prise de position, le Comité n'entend nullement jeter l'anathème sur le développement de certaines initiatives éducatives, ni moins encore prôner l'adoption d'un schéma politique centralisateur mais désire mettre l'accent sur la stratégie unifiée qu'il s'impose d'instaurer enfin en matière d'éducation, de formation et de jeunesse, en même temps qu'un programme d'action intégré.

3.7.2. Dans ce contexte, le Comité entérine la proposition de la Commission de réduire le nombre d'objectifs et de concentrer davantage les actions. Il est également d'accord avec les objectifs et les actions concrets qu'elle suggère, dans la mesure où ils recourent des positions qu'il avait déjà exprimées dans son avis sur le Livre

⁽¹⁾ L'enjeu consiste à exploiter et à introduire dans l'enseignement l'ensemble des technologies modernes, l'UE accusant un retard en ce domaine par rapport aux États-Unis et au Japon. Selon le Livre blanc de la Commission sur l'éducation et la formation, une certaine expérience a déjà été engrangée sur ce point grâce au développement du programme «Applications télématiques».

blanc consacré à ces matières comme dans celui relatif au «Bilan de la suite donnée au Livre blanc "Enseigner et apprendre: vers la société cognitive"»⁽¹⁾.

3.7.3. À ces objectifs et actions, le Comité propose à nouveau d'ajouter l'adoption, la promotion et la généralisation de la pratique du «soutien intrascolaire⁽²⁾».

3.7.4. Le Comité attire plus spécialement l'attention sur le cadre tracé par la Commission pour le développement d'actions en la matière. L'enjeu est de parvenir à des initiatives qui soient intégrées et, bien entendu, valorisent dûment et efficacement les investissements consentis. En d'autres termes, elles devront être pourvues:

- d'objectifs généraux et spécifiques précis, s'inscrivant dans un ensemble plus large;
- d'un schéma détaillé de la démarche à suivre pour les atteindre;
- d'instruments concrets permettant, si nécessaire, de corriger le tir durant la phase de mise en œuvre;
- de procédures d'exploitation des résultats des actions, afin d'en alimenter d'autres, nouvelles et dotées d'objectifs plus poussés.

3.7.5. Dans ce contexte, le Comité juge favorablement l'approche de la Commission visant à créer un «cadre commun d'actions de coordination et de suivi» qui «précisera les objectifs, les types de mesures, les actions communes et expérimentales ainsi que l'observation des bonnes pratiques». Il attire toutefois l'attention de la

⁽¹⁾ COM(95) 590 final et COM(97) 256 final.

⁽²⁾ Ce dispositif, comparable à celui des «écoles d'apprentissage intensif» développées aux États-Unis, a pour objectif de combattre l'exclusion qui, à un stade précoce, écarte certains élèves du savoir et de la connaissance. Cette privation, qui n'est pas toujours totale, est la conséquence des difficultés auxquelles beaucoup d'enfants doivent faire face pour s'intégrer activement dans le monde scolaire, généralement au début de leur scolarité. Résultant de causes diverses, ces problèmes d'adaptation pourront généralement être surmontés grâce au «soutien intrascolaire», qui consiste à les diagnostiquer puis à les résoudre par une démarche pédagogique ad hoc et un enseignement partiellement ou totalement individualisé. On propose que le soutien intrascolaire fonctionne au sein du système éducatif existant, que ce soit dans le cadre du programme régulier ou en dehors de celui-ci, en utilisant des enseignants possédant la spécialisation requise. En plus des élèves faibles, le système du soutien intrascolaire devrait également épauler ceux qui, se distinguant par des performances intellectuelles supérieures à la moyenne de leur classe d'âge, éprouvent eux aussi, pour cette raison même, des difficultés d'intégration à leur environnement scolaire.

Commission sur la question de la définition des cadres d'action propres à l'éducation, à la formation et à la jeunesse, qu'il est prévu d'effectuer par des décisions spécifiques. Pour le Comité, il conviendra de tracer très clairement tant les limites des rapports et des actions communs que le cadre des initiatives à mener dans chacun de ces secteurs pris individuellement.

3.8. Moyens budgétaires

3.8.1. Pour le Comité, le développement réussi d'un espace éducatif européen et, par conséquent, la mise en place d'une approche européenne moderne et performante en matière d'éducation dépendront toutefois des ressources financières correspondantes dont cet objectif doit bénéficier. De l'avis du Comité, les moyens actuellement mis à la disposition de l'élaboration d'une politique européenne de l'éducation, de la formation et de la jeunesse sont insuffisants au regard de l'ampleur et de la gravité des problèmes que l'on cherche à résoudre. Aussi le Comité s'adresse-t-il à la Commission et aux autres organes communautaires pour qu'ils réexaminent la situation sur ce point et décident sur le champ de mesures de financement qui soient en rapport avec les besoins réels.

3.8.2. La proposition concrète formulée par la Commission pour le financement des actions inspire au Comité les réflexions suivantes:

- Il estime que la logique du cofinancement des programmes est aujourd'hui unanimement acceptée. L'incidence d'une action dans les États membres dépend cependant de son ampleur et de son taux de financement communautaire. Il s'ensuit qu'il existe pour ce dernier facteur un seuil en deçà duquel sa crédibilité et, par voie de conséquence, celle de l'Union sont remises en cause.
- Il souligne que le système du cofinancement fonctionne dorénavant d'une manière qui est productive, en affectant les ressources exclusivement aux objectifs définis.
- Il pense que les orientations du programme tracé par l'Agenda 2000 pour la politique structurelle et, concrètement, la proposition de création d'un objectif 3⁽³⁾ représentent des jalons importants pour définir une nouvelle approche de la manière dont les ressources budgétaires afférentes pourront être garanties.

4. Conclusions

4.1. La vitesse à laquelle s'accomplit l'évolution des sciences et, plus encore, des technologies et les bouleversements qu'elle induit jusqu'à un certain point dans l'économie et sur le marché de l'emploi imposent

⁽³⁾ Ce nouvel objectif 3 sera destiné à aider les États membres à adapter et à moderniser leurs structures dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi.

à l'UE d'accélérer la démarche qu'elle a entreprise pour moderniser et parachever son édifice institutionnel. Dans un tel contexte, le Comité perçoit toute l'importance de l'action fondamentale par laquelle la Commission entend capitaliser la connaissance, notamment en favorisant l'élaboration, la diffusion et la valorisation d'instruments qui permettent son acquisition. De même, il estime que la Commission a pris une initiative tout aussi opportune et adaptée aux besoins de l'heure en présentant sa proposition relative aux actions futures de la Communauté dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse.

4.2. Sur un plan de principe et d'une manière générale, le Comité adhère aux positions adoptées en la matière par la Commission, tant pour leur teneur et leur contenu que pour leur fondement juridique. Il est également d'accord avec le calendrier qu'elle propose pour boucler les procédures de telle façon que les nouvelles actions en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse puissent être lancées le 1^{er} janvier de l'an 2000. De ce fait, les remarques et suggestions formulées ci-après par le Comité ont pour fonction de préciser et de compléter la communication de la Commission sur certains points.

4.3. Le Comité tient à souligner l'incidence qu'aura pour l'avenir plus général de l'UE la construction progressive d'un «espace éducatif européen» prônée par la Commission.

Il fait observer que cette proposition:

- couvre incontestablement un champ capital, laissé en friche par les instances éducatives nationales;
- contribue, en respectant toujours le cadre et les limites tracés par le Traité, à synchroniser les systèmes éducatifs nationaux de manière à en accroître l'efficacité et la compétitivité, tant pour la production du savoir qu'en ce qui concerne les circuits permettant son appropriation par les jeunes et, plus généralement, par les citoyens;
- est susceptible, grâce au dispositif d'«éducation et formation tout au long de la vie» de hisser les habitants de l'Europe à un niveau de dynamisme individuel, productif et politico-social qui soit à la hauteur de l'environnement et des exigences de notre époque sans les couper des racines et des valeurs qui ont façonné les traits de la culture européenne, avec son caractère anthropocentrique, qui se refuse à l'exclusion et permet à chacun, en toute lucidité, de prendre une part substantielle aux affaires de la cité.

4.4. Pour le Comité, c'est aux organes de l'Union et, plus particulièrement, à la Commission qu'il incombe au premier chef d'assumer la responsabilité du chantier de la construction d'une Europe de la connaissance.

Cette assertion ne doit pas être assimilée à une logique ou à des vues centralisatrices mais doit au contraire s'interpréter comme un effort fondamental et soutenu qui vient en compléter d'autres pour encourager:

- un degré de plus en plus élevé de transparence et de publicité dans les procédures de prise de décisions, une plus grande clarté dans la justification des choix opérés et une définition plus précise des critères et des masses en jeu;
- une participation toujours plus massive et plus substantielle des citoyens européens et des grands acteurs aux procédures de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des programmes;
- l'établissement d'un lien plus solide entre les grands problèmes contemporains, notamment celui de l'emploi, et les options politiques et actions concrètes relatives à l'éducation, la formation et la jeunesse;
- une simplification de la gestion des programmes, grâce à une meilleure exploitation des ressources, de manière que les citoyens puissent y participer plus intensément et sans rencontrer d'obstacles.

4.5. Le Comité fait plus spécialement remarquer à quel point il est important, pour l'ensemble de l'effort entrepris, de revaloriser la qualité de l'enseignement général de base et de tirer parti, d'une manière coordonnée, de l'énorme potentiel que recèlent les systèmes éducatifs nationaux dans leur ensemble. Il encourage dès lors la Commission à exploiter toutes les suggestions émises et à les aider, grâce à des actions bien pensées, à se défaire des lourdeurs dont ils sont pratiquement tous accablés à l'heure actuelle. Une des idées qui mériteraient d'être examinées et mises en pratique pour aller dans ce sens serait d'instaurer et soutenir par des actions concrètes un esprit d'émulation à l'intérieur de l'Union, que ce soit entre établissements, circonscriptions scolaires ou systèmes nationaux, et de créer une atmosphère de compétition analogue vis-à-vis des régimes d'enseignement des pays tiers⁽¹⁾.

4.6. Le Comité émet les remarques suivantes à propos des différentes propositions de la Commission:

- Il marque son accord avec les positions prises par la Commission en ce qui concerne le nombre des

⁽¹⁾ L'idée renvoie à la nécessité de créer une atmosphère qui permette aux systèmes nationaux d'éducation de se sortir de l'immobilisme dans lequel ils se sont largement enfoncés. Il est proposé à cet effet d'instituer des «Jeux olympiques du savoir» dont certains participants, qu'il s'agisse d'élèves de l'enseignement secondaire ou supérieur, d'unités scolaires ou, plus généralement, d'institutions ou de circonscriptions éducatives, seraient distingués en fonction d'objectifs déterminés au préalable par la Commission. Ces récompenses pourront notamment consister: en un financement plus spécifique de certaines actions; en initiatives de mobilité; en bourses; en des subventions d'infrastructure en rapport avec l'objet de la compétition.

objectifs et la concentration des actions et souligne plus particulièrement que la mobilité virtuelle peut constituer un des instruments grâce auquel l'espace éducatif européen pourra contribuer à édifier une Europe de la connaissance.

- Il juge que les thèses de la Commission sur la manière de développer les actions et le rôle à donner aux acteurs concernés constituent des propositions d'une grande portée pour l'avenir du dialogue social.
- Il pense que la Commission s'engage dans la bonne voie lorsqu'elle replace la nouvelle politique de l'éducation, de la formation et de la jeunesse dans la perspective de l'élargissement et qu'elle plaide pour un nouveau mode de suivi et de coordination des actions, par des instruments juridiques. Il insiste toutefois sur la nécessité de circonscrire clairement les limites de chaque domaine particulier et de décrire entre-temps de quoi se constitue le «patrimoine culturel commun de l'Europe».
- Pour ce qui touche aux ressources budgétaires et à la gestion des programmes, il signale enfin qu'il y a lieu de traiter la politique de l'éducation, de la formation et de la jeunesse comme une priorité urgente et absolue. Tout en approuvant la création d'un objectif 3, il fait observer qu'il faudra veiller tout particulièrement à ce que le mécanisme du cofinancement des programmes fonctionne de manière fiable et efficace.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats:

Paragraphe 3.8.2

Supprimer les deux derniers paragraphes.

Exposé des motifs

Le deuxième paragraphe ne permet pas de déduire notre position. D'après le Comité, le fait que le système n'entraîne pas d'augmentation des ressources communautaires est-il positif ou négatif?

Le troisième paragraphe traite de l'objectif 3 proposé pour les Fonds structurels. Avant d'exprimer une opinion à cet égard, le Comité devrait attendre l'élaboration de l'avis spécifique concernant ces fonds. Par ailleurs, le financement public ne peut être assuré par le biais des Fonds structurels mais uniquement par des mesures communautaires.

Résultat du vote

Voix pour: 22; voix contre: 37; abstentions: 11.

Paragraphe 4.5

À la dernière phrase, remplacer «... d'instaurer et soutenir (...) un esprit d'émulation» par: «... d'instaurer et soutenir (...) un échange d'expériences accru».

Exposé des motifs

Dans ce contexte, un esprit d'émulation entre établissements, circonscriptions scolaires ou systèmes nationaux n'est pas judicieux. Dans une atmosphère de compétition véritable, les plus efficaces prennent le pas sur les autres. Un système éducatif national ne peut en remplacer un autre. Ce qu'il faudrait, c'est que chaque système éducatif puisse apprendre des autres, afin qu'ils gagnent tous en efficacité.

Résultat du vote

Voix pour: 29; voix contre: 38; abstentions: 2.

Avis du Comité économique et social sur le «Renforcement de la stratégie de préadhésion»

(98/C 157/14)

Le 11 décembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Renforcement de la stratégie de préadhésion».

La section des relations extérieures, de la politique commerciale et du développement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 mars 1998 (rapporteur: M. Filip Hamro-Drotz).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 98 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a arrêté les décisions nécessaires au lancement du processus global d'élargissement. Ces décisions se basaient sur les avis de la Commission en la matière⁽¹⁾, sur les décisions prises par le Conseil des ministres le 27 novembre et le 8 décembre 1997 sur le rapport de la Présidence au Conseil européen ainsi que sur le rapport rédigé par la Commission sur la situation économique et les perspectives de développement des pays candidats⁽²⁾.

Les conclusions du Conseil mettent en évidence les défis principaux dans ce domaine: «L'objectif dans les années à venir sera de préparer les pays candidats à l'adhésion à l'Union et de faire en sorte que cette dernière soit vraiment prête pour l'élargissement ...»⁽³⁾.

La Commission a préparé les travaux en la matière, et la stratégie de préadhésion a pu être appliquée dès le mois de mars 1998.

L'annexe reprend les lignes directrices de la stratégie de préadhésion renforcée et dresse un panorama de la situation actuelle.

2. Les travaux préalables du CES en la matière

Depuis toujours, le Comité économique et social tend à la réalisation d'une Europe intégrée où les conditions de vie et l'activité des générations futures sont en constante progression.

Dans cette optique, ces dernières années, le Comité a participé activement à l'action communautaire visant à resserrer les liens avec les PECO. Il s'agit d'une priorité dans les travaux du Comité. De nombreux avis et rapports ont été préparés et adoptés dans le but de fournir des conseils constructifs aux autorités européennes confrontées à ce défi.

Dans le cadre de son implication dans le renforcement des liens de coopération avec les PECO, le CES a organisé plusieurs auditions (à Bruxelles, à Varsovie, à Tallinn, etc.) pour des représentants des acteurs socioéconomiques des pays candidats. Le Comité a également organisé des réunions pour ces représentants à d'autres occasions, en vue de préparer des avis, notamment lors des Conférences sur «L'Europe des citoyens» à Vienne et à Helsinki. En outre, le Comité a entamé et a renforcé les contacts bilatéraux avec les groupes d'intérêts de ces pays, notamment en instituant des comités paritaires consultatifs avec les acteurs de certains pays. Les résultats et les conclusions de ces travaux ont fait l'objet de comptes rendus distincts et ont été dûment pris en compte dans les avis et les rapports du Comité.

3. Conclusions et recommandations

Le présent document a pour objectif de fournir un avis, et de proposer des mesures et des priorités en prévision du renforcement de la stratégie de préadhésion par l'Union européenne en mars 1998.

(1) Agenda 2000, volumes I et II ainsi que les résumés et les conclusions sur les candidatures à l'adhésion. Proposition de règlement (CE/Euratom) du Conseil relatif à l'assistance en faveur des pays candidats d'Europe centrale et orientale à l'adhésion à l'Union européenne dans le cadre d'une stratégie de préadhésion (présentée par la Commission).

(2) Économie européenne, Supplément C n^{os} 3 et 4 (ISSN 1027-2097).

(3) C/97/400.

Il se base sur les conclusions présentées dans les précédents avis en la matière, sans toutefois les citer explicitement. Dans la mesure où le Comité a l'intention de continuer à participer au processus de préparation à l'élargissement, le présent avis porte essentiellement sur la façon dont le Comité aborde les principales questions relatives à la phase préparatoire du processus en question.

3.1. Le CES approuve les principes essentiels du processus d'élargissement présentés par le Conseil européen: les conditions et les critères de participation au processus d'adhésion sont les mêmes pour tous les pays candidats, chaque pays candidat progresse à son rythme en fonction de son niveau de préparation, les négociations d'adhésion ne sont lancées que lorsque le pays concerné a rempli les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague et qu'il a entamé la transposition de la législation de l'Union, de façon à ce qu'elle soit en application au moment de l'adhésion, etc.

Toutes les parties doivent avoir pour objectif de limiter aux cas exceptionnels le recours à des mesures transitoires provisoires en matière d'élargissement.

Ces principes soulignent l'importance du renforcement de la stratégie de préadhésion, dont le succès conditionnera en grande partie, selon le CES, le destin du futur élargissement dès les premiers pas.

3.2. Le CES soutient également la structure de la stratégie de préadhésion renforcée, mais souhaite attirer l'attention sur les points suivants:

- il est primordial qu'un partenariat en matière de préadhésion soit défini de façon aussi concrète et réaliste que possible pour chaque pays, et par conséquent d'insister sur l'importance de la préparation et de l'application d'un tel partenariat. Pour cela, il y a lieu de fixer avec précision et pour chaque pays candidat des objectifs politiques, économiques, sociaux (tenant compte notamment de la situation de l'emploi), sectoriels (par exemple en matière d'agriculture et d'environnement) ainsi qu'en matière de coopération régionale. Le CES constate avec satisfaction que les lignes directrices en matière de coopération, proposées pour chacun des pays concernés par la Commission en date du 4 février 1998, respectent ces principes. Il y a également lieu d'accorder une attention particulière au suivi des partenariats, aux rapports sur leur mise en œuvre et au contrôle des programmes d'action, ce qui devrait permettre le développement d'un processus continu;
- le processus de partenariat, qui dans de nombreux cas risque d'être relativement long, devra également tenir compte du fait que l'acquis de l'Union est en constante mutation, notamment en raison du renforcement de la cohésion interne, de l'amélioration du fonctionnement du marché et de la réalisation de l'Union monétaire. Les pays candidats doivent développer leurs capacités d'adaptation dans un contexte de coopération afin d'affronter ces changements. Parallèlement, il faut s'assurer que ni l'acquis communautaire ni la cohésion interne ne seront remis en question durant la phase de préparation à l'élargissement, lors de l'élargissement proprement dit ou après l'achèvement du processus;
- il est crucial d'évaluer et de contrôler constamment et de façon extrêmement précise les conditions du financement de la phase préparatoire, et d'éviter toute décision qui déboucherait sur des conséquences

financières insoutenables, tant durant la phase préparatoire qu'après l'adhésion. Toute stratégie en la matière doit se baser sur un cadre financier réaliste, compte tenu des ressources existantes ou prévues. Il y a lieu de trouver de nouvelles sources de financement, et notamment en mettant en place des systèmes bancaires et en renforçant les marchés boursiers, qui permettent d'attirer les capitaux privés nationaux et étrangers. Par ailleurs, il est nécessaire de fixer clairement les modalités du financement, du remboursement de la part des pays candidats, des garanties pour les investissements privés, etc. En ce qui concerne ce dernier point, la stabilisation des droits de propriété constitue une condition sine qua non. Par ailleurs, il convient de définir précisément et régulièrement les besoins et les objectifs en matière de financement (notamment en faveur de l'environnement) en fonction des principaux besoins et de l'évolution des différentes situations de chacun des pays concernés. Les modalités de ce financement doivent être définies en fonction de l'état d'avancement des pays concernés dans le processus de préadhésion. Il faut par conséquent développer constamment de nouveaux instruments dans le cadre du programme Phare et des autres fonds afin de renforcer l'efficacité de l'assistance, et assurer, dès le début du processus, une coordination efficace entre les différents instruments financiers. Il convient de multiplier les possibilités offertes en matière de prêts et de garanties par la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement, et de développer la coopération avec la BERD et la Banque mondiale;

- étant donné que le processus de préparation à l'élargissement risque d'être complexe et exigeant, et que la progression se fera à un rythme différent selon les pays, l'administration de l'Union doit travailler sur une base aussi solide que possible dès le début du processus, et les ressources doivent être suffisantes. De même, il y a lieu de garantir une phase préparatoire et un processus décisionnel ouverts et identiques pour tous les acteurs concernés.

3.3. Le CES soutient sans réserves la stratégie de préadhésion de Chypre telle qu'elle a été définie à Luxembourg. Il encourage toutes les parties à contribuer à l'instauration de bonnes relations entre les deux communautés de l'île afin de restaurer leur confiance réciproque.

3.4. Le CES invite vivement l'UE et la Turquie à approfondir la coopération qui les unit, afin de pouvoir renforcer dans les plus brefs délais la stratégie de préadhésion relative à la Turquie.

Le Comité entend soutenir ce processus notamment grâce aux activités du comité consultatif paritaire établi entre le CES et les représentants des différents groupes d'intérêt.

3.5. Au cours de la phase préparatoire à l'élargissement, l'Union doit également accorder une importance accrue au développement de la coopération transfrontalière et régionale entre les pays candidats et leurs voisins restés en dehors de l'UE.

Il convient de veiller à maintenir, voire renforcer, les principaux liens économiques, sociaux, culturels et politiques des pays candidats. À cet égard, le Comité propose que l'Union européenne maintienne l'aide qu'elle octroie par le biais des plans d'action en faveur du développement des échanges commerciaux et de la coopération entre les pays candidats, en particulier dans les régions frontalières et les États voisins.

3.6. Le CES approuve le Conseil européen, qui constate que l'élargissement dépend également de la volonté de l'Union d'accueillir de nouveaux membres et d'améliorer le fonctionnement des institutions de l'Union conformément aux dispositions du traité d'Amsterdam. Parallèlement à la mise en œuvre de la stratégie de préadhésion, une CIG devrait être organisée entre les États membres actuels, de sorte que les pays candidats aient le temps de se familiariser avec ces accords.

En outre, il faut veiller à ce que l'ensemble de l'Union puisse tirer un profit maximum et le plus équitable possible de l'élargissement, et à garantir dans les États membres une information de qualité et un débat public actif au sujet des avantages et des conséquences du processus d'élargissement.

Le futur élargissement doit figurer parmi les priorités de l'UE non seulement en ce qui concerne les actions visant le développement des relations avec des pays tiers, mais également pour ce qui est de sa participation aux négociations menées dans le cadre des différents forums internationaux, dont l'OMC.

L'impact de l'élargissement sur le CES, sa composition, son fonctionnement et ses procédures internes doivent également faire l'objet d'un examen, et le Comité se dit prêt à donner son avis sur la question.

3.7. La stratégie de préadhésion renforcée se concentrera essentiellement sur deux points:

- a) l'amélioration de l'efficacité des systèmes administratif et juridique;
- b) la transposition de la législation communautaire dans les législations nationales d'une part, et les investissements nécessaires à cet effet d'autre part. En ce qui concerne ce dernier point, l'objectif est d'améliorer, dans les pays candidats, une compétitivité internationale basée sur des valeurs économiques et sociales, ainsi que la capacité de l'économie desdits pays à affronter avec succès une concurrence renforcée — y compris sur leur propre marché

intérieur — par leur adhésion à l'UE. Cela exige un sérieux renforcement des infrastructures des pays candidats et l'intégration de ces pays dans les réseaux de transport fonctionnant au niveau européen. Les conséquences d'un tel objectif se feront également sentir au niveau de l'emploi, du bien-être et des conditions de travail.

Les principaux défis de la stratégie consistent à préparer les pays candidats à l'adhésion, mais également à préparer l'Union et les États membres actuels à l'élargissement. À cet égard, il est crucial de s'assurer que les citoyens, les acteurs économiques et autres, aussi bien dans les États membres que dans les pays candidats, soient bien informés au sujet du futur élargissement.

Dans ce contexte, le CES invite l'Union à appliquer la stratégie de préadhésion renforcée sur un large front, en impliquant également les partenaires économiques et sociaux européens dans le processus d'élargissement, et en encourageant les pays candidats à en faire de même. Il y a lieu de prendre en considération l'opinion des acteurs économiques, des salariés, des agriculteurs, des consommateurs et des autres groupes d'intérêt sociaux dignes d'attention dans le cadre d'un dialogue social adapté aux conditions de l'élargissement, et d'impliquer ces représentants de la société dans le processus d'élargissement tant au niveau national qu'international. Le CES est convaincu que les possibilités de réussite du processus d'élargissement une fois qu'il sera lancé augmenteront considérablement si l'on tient compte de l'avis de ces acteurs sur la stratégie de préadhésion, le contenu, la mise en œuvre et le suivi des programmes de partenariats de préadhésion, et l'application du programme Phare, en mettant à profit l'information, l'expérience, les relations et l'opinion des acteurs concernés.

Les différents groupes d'intérêt des pays candidats devraient participer au processus afin de renforcer durablement le recours au dialogue social tel que pratiqué dans les États membres actuels, et de prendre conscience du contenu de la coopération et des conditions inhérentes à l'adhésion. Une économie viable suppose un marché du travail sain, ainsi qu'un dialogue social efficace tant entre les différents groupes d'intérêt stables et fonctionnant de façon indépendante, comme dans le secteur des industries, parmi les salariés ou dans le secteur agricole, qu'entre ces catégories et les autorités nationales. La stratégie de préparation doit être basée sur des processus de réforme respectueux des principes démocratiques et de droit, de la société civile et d'une économie viable. Il faut notamment mettre au point et développer dans les pays candidats des structures, un savoir-faire ainsi que d'autres dispositions en faveur de ces processus. La participation et le soutien des partenaires économiques des États membres à cette action est indispensable. Ainsi, en participant au processus, les principaux acteurs économiques et sociaux de l'UE et de ses États membres actuels ont l'occasion de se préparer à l'élargissement de l'UE. Selon le CES, c'est en effet aux acteurs de l'UE et de ses États membres qu'incombe la responsabilité de la participation au processus afin d'atteindre les objectifs fixés en matière d'élargissement.

Le CES peut jouer un rôle clé dans la stratégie de préparation à l'élargissement et en ce qui concerne les problèmes susmentionnés. Il invite l'UE à soutenir ses efforts en vue de nouer, dans le cadre de ce processus de préparation, des relations plus étroites et efficaces, bi- ou multilatérales, avec les partenaires sociaux des pays candidats.

Dans ce but, le CES a notamment l'intention, sur la base de sa propre expérience et des relations qu'il a nouées, d'élaborer d'autres avis en la matière et de renforcer son dialogue structuré, notamment en organisant chaque année des auditions avec les acteurs des pays candidats et en resserrant les liens formels qu'il a établis de façon bilatérale avec les acteurs économiques et sociaux de

chaque pays candidat. L'objectif est d'entendre les partenaires sociaux des pays candidats au sujet de la stratégie de préadhésion, du bon fonctionnement du partenariat ainsi que des éventuelles améliorations à apporter dans ces deux domaines. Le Comité entend également expliquer les buts du processus de préparation et les conditions dans lesquelles il se déroulera, améliorer le dialogue, soutenir la création des structures sociales nécessaires et rassembler les opinions relatives à ces actions afin de les transmettre aux organes responsables en la matière au sein de l'UE. C'est ainsi qu'il a l'intention d'apporter son soutien aux préparatifs de l'élargissement.

Le CES invite l'UE à approuver cette action comme partie intégrante de la stratégie de préadhésion renforcée.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Contenu essentiel du cadre fixé pour la préparation de nouvelles adhésions à l'UE

1. Trois éléments principaux du programme de préparation à l'élargissement de l'UE

En décembre 1997, le Conseil de Luxembourg a convenu des trois éléments principaux suivants qui jalonneront les phases préparatoires de l'élargissement:

1) L'organisation d'une Conférence européenne annuelle (la première ayant été organisée le 12 mars 1998) qui rassemblera les États membres de l'Union et les pays européens désirant y adhérer et partageant ses valeurs ainsi que ses objectifs internes et externes. Dans un premier temps, l'UE invite les PECO candidats, Chypre et la Turquie.

Cette conférence consistera en un forum multilatéral de consultation politique, au cours duquel seront posées des questions d'intérêt général aux participants, afin d'élargir et de renforcer leur coopération en matière de politique étrangère et de sécurité, de justice et d'affaires intérieures ainsi que dans d'autres domaines d'intérêt commun, en particulier les questions économiques et de coopération régionale.

2) Le lancement (le 30 mars 1998) d'un processus d'adhésion et de négociation, basé sur l'article O du Traité sur l'Union européenne, comprenant les dix PECO candidats et Chypre («le concept 15+11»). Ce processus comporte les éléments suivants:

a) Un cadre unique sera établi pour ces pays candidats et les membres de l'Union pourront les rencontrer le cas échéant. (Le Conseil a adopté le 26 janvier 1998 un règlement relatif à l'établissement d'un cadre commun).

b) La stratégie de préadhésion sera renforcée pour permettre aux dix pays candidats de rejoindre l'Union. Les partenariats pour l'adhésion et une aide «préadhésion» accrue constituent les principaux éléments de la stratégie (voir chapitre 2). Chypre, quant à elle, bénéficie d'une stratégie de préadhésion spécifique, légèrement différente. (En 1999 aura lieu la première révision de la stratégie).

c) Les avis de la Commission (y compris les annexes de l'Agenda 2000) constitueront un point de départ, et les négociations pour l'adhésion s'articuleront comme suit:

L'UE convoquera (le 30 mars 1998) des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'entamer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie concernant les conditions de leur entrée dans l'Union.

Sur proposition du Coreper, les États membres fixeront dans les plus brefs délais un cadre général de négociations comportant des dispositions de procédure détaillées relatives aux futures négociations (le Conseil a pris une décision à ce sujet lors de sa réunion des 13 et 14 mars 1998).

L'UE va accélérer (dans les mêmes délais qu'indiqué au point précédent) les préparatifs de négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie, en particulier grâce à un examen détaillé («screening») de l'acquis communautaire (à partir du 3 avril 1998).

d) Une procédure de réexamen sera entamée, sachant que la Commission publiera des rapports réguliers, ce qui devrait permettre d'évaluer les progrès réalisés par chaque PECO candidat. À la suite de quoi une recommandation pourra être formulée en vue de l'ouverture de conférences intergouvernementales bilatérales. (Le premier rapport sera rédigé à la fin de l'année 1998).

3) La présentation d'une stratégie spécifique à la Turquie, confirmant son éligibilité à l'adhésion à l'Union. Cette stratégie sera réexaminée par le Conseil d'association des deux partenaires, en particulier sur la base de l'article 28 de l'Accord d'association (au mois de mars, la Commission a présenté des propositions visant à renforcer la coopération dans de nombreux domaines en particulier).

2. Contenu essentiel du renforcement de la stratégie de préadhésion

En 1995, le Conseil européen d'Essen a défini la stratégie de préadhésion, qui repose sur les accords européens, sur le dialogue structuré et sur l'aide financière du programme Phare. En 1996, le Conseil de Dublin a décidé de renforcer cette stratégie et de l'étendre à tous les pays candidats.

Les Accords européens, fondés sur le Conseil de Luxembourg, jouent un rôle fondamental dans les relations de l'Union avec les dix PECO candidats. (Les accords concernant les trois pays baltes sont également entrés en vigueur le 1^{er} février 1998). La stratégie de préadhésion est décrite plus en détail dans l'Agenda 2000 publié par la Commission⁽¹⁾.

L'objectif de la stratégie de préadhésion renforcée est de préparer tous les PECO candidats aux négociations pour l'adhésion et à l'adhésion elle-même, ainsi que de les aligner autant que possible sur l'acquis communautaire, préalablement à l'adhésion.

La stratégie repose a) sur les partenariats pour l'adhésion et b) sur l'augmentation de l'aide «préadhésion».

Le partenariat pour l'adhésion (pour chacun des pays concernés) constitue un élément clé de la stratégie de préadhésion renforcée. L'objectif est de mobiliser toutes les formes d'assistance disponibles pour chaque pays candidat, sur la base de priorités clairement définies et de programmes existants préparés par la Commission et faisant l'objet d'un accord annuel entre l'UE et le pays candidat concerné. L'octroi d'une aide financière, en particulier celle émanant du Programme Phare, est lié aux progrès réalisés par le pays candidat et, plus particulièrement, au respect du programme de reprise de l'acquis.

Le Conseil décidera dans les plus brefs délais de l'établissement du concept de partenariat et, sur la base de cette décision, se prononcera au plus tard pour le 15 mars 1998 quant aux détails relatifs à chaque partenariat. (Les propositions de partenariat pour chaque pays ont été présentées le 4 février 1998. Elles contiennent des objectifs à court terme (pour 1998) ainsi que des objectifs généraux et sectoriels à plus long terme. Le Conseil et le Parlement ont approuvé ces propositions en vertu de l'article 235 le 23 février 1998 et le 10 mars 1998).

⁽¹⁾ Agenda 2000 — Volume II, DOC/97/7.

(Afin de lancer les négociations, chaque pays candidat est invité à présenter au mois de mars un plan d'action pour la reprise de l'acquis communautaire. Les autres exigences de la phase préparatoire concernent l'élaboration d'un programme pour les priorités économiques à moyen et long terme, la définition des lignes directrices pour la réalisation du marché unique, et la mise en œuvre d'une coopération dans la lutte contre le crime organisé).

Les aides «préadhésion», octroyées principalement via le programme Phare, seront accrues de manière substantielle. Ledit programme a été recentré sur les priorités liées à l'élargissement en définissant deux priorités essentielles: le renforcement de la capacité institutionnelle et administrative de l'acquis (environ 30 %) et les investissements liés à la reprise et à l'application de l'acquis (environ 70 %). Le Programme Phare revêt une importance particulièrement significative pour les PECO, avec un budget de 10,5 milliards d'euros pour la période 1990-1999. Les dispositions concernant la contribution de Phare pour la période 2000-2006 sont également en cours d'élaboration (la Commission a présenté, le 18 mars 1998, une proposition de règlement relative à l'établissement d'un instrument structurel de préadhésion dénommé ISPA).

Les aides «préadhésion» comprendront, dès l'an 2000, l'aide à l'agriculture ainsi qu'un instrument structurel qui donnera la priorité à des actions similaires à celles du Fonds de cohésion. Sept milliards d'euros ont déjà été affectés aux aides «préadhésion» dans le cadre du Fonds structurel et 4 autres dans le cadre de la PAC. La Banque européenne d'investissement (BEI) a récemment décidé de doubler, dans les deux années à venir, l'aide qu'elle octroie aux PECO, qui s'élèvera alors à 3,5 milliards d'euros.

Un volet important de l'aide de préadhésion concerne l'accès des pays candidats à certains programmes communautaires ainsi qu'à la gestion de certains comités, en fonction de décisions au cas par cas.

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Proposition de directive du Conseil étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES», et
- la «Proposition de directive du Conseil étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe»

(98/C 157/15)

Le 17 mars 1998, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 du Traité, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

Le Comité a chargé la section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, de la préparation des travaux en la matière. Au cours de ses travaux, le Comité économique et social a nommé M^{lle} Maddocks comme rapporteur général (articles 20 et 50 du Règlement intérieur).

Au cours de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 52 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

Fidèle à l'approche qu'il a adoptée dans son avis précédent ⁽¹⁾, sur l'extension au Royaume-Uni de deux directives, l'une portant sur l'institution d'un comité d'entreprise européen, l'autre concernant l'accord cadre sur le congé parental, le Comité économique et social se félicite de l'adoption par ce pays des dispositions sociales du nouveau Traité et approuve dès lors les deux propositions de la Commission.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998.

Avis du Comité économique et social sur le «Document de travail des services de la Commission intitulé "Les aspects externes de l'Union économique et monétaire"»

(98/C 157/16)

Le 13 mai 1997, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le document de travail susmentionné.

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 mars 1998 (rapporteur: M. Pelletier).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 26 mars), le Comité a adopté par 63 voix pour, 19 voix contre et 19 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le document de travail de la Commission, établi après un long travail préparatoire d'analyse et de consultations et publié en avril 1997, expose les premières orientations de la Commission sur la question du rôle et de la place futurs de l'euro dans le système monétaire international.

1.2. Il convient de féliciter la Commission qui s'est livrée à une très importante synthèse des problèmes fort complexes sur les rapports de l'Union économique et monétaire avec le reste du monde.

1.3. La Commission analyse les conséquences internationales du passage à l'euro: en présentant successivement le poids économique de la zone euro dans l'économie mondiale, les problèmes posés par la transition, les liens entre politique économique et taux de change de l'euro, et enfin la place de l'Europe en tant que partenaire international.

1.4. Sur plusieurs points, la Commission ne formule pas de propositions mais expose les problèmes sans prendre position. Elle ouvre ainsi un débat qui sera fondamental pour l'équilibre monétaire dans le monde, l'euro étant destiné à jouer un rôle international déterminant à côté du dollar.

1.5. Les efforts déployés par la Commission pour promouvoir l'euro devraient sans doute être confortés par des analyses techniques plus approfondies, pour répondre aux problèmes posés par la Commission économique des Nations unies⁽¹⁾, le Fonds monétaire international⁽²⁾, l'OCDE ou les divers instituts d'analyse ou de prévision économique notoirement connus dans l'Union européenne⁽³⁾, et que la Commission oublie ou

n'évoque qu'accessoirement en tant qu'éléments d'un débat de plus en plus animé au sein des enceintes internationales».

2. Préambule

2.1. Le Comité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les problèmes monétaires et économiques liés à la monnaie unique notamment dans son avis d'octobre 1995 sur le «Livre vert sur les modalités de passage à la monnaie unique»⁽⁴⁾. Il avait à cette époque souligné qu'il était de son devoir, ainsi que du devoir des autorités communautaires en général, d'examiner la situation avec réalisme. La même démarche inspirera les observations du présent projet d'avis, qui a essentiellement pour objectif de faire participer le Comité économique et social au débat, sans remettre en question son soutien à l'instauration de la monnaie unique. Il s'agit en pratique de formuler les interrogations, de poser des problèmes et non de proposer, à ce stade, des solutions.

3. Observations générales

3.1. La section A, qui présente les principaux indicateurs économiques permettant d'évaluer le poids de la zone euro dans l'économie mondiale, notamment par rapport aux États-Unis et au Japon, montre clairement que cette nouvelle zone, si elle s'étend à tous les États membres, disposera d'un poids économique et commercial comparable à celui des États-Unis. Par ailleurs, la réalisation de l'Union économique et monétaire aura pour effet de créer très rapidement l'un des plus grands marchés financiers de titres d'État au monde.

3.2. Toutefois, il est nécessaire, à ce stade de l'Union monétaire, de relativiser cette comparaison entre l'Union européenne composée d'États restant très différents, dans leur structure économique (les écarts de PIB par

⁽¹⁾ (Pas encore publié en français) Etude sur la situation économique de l'Europe en 1996-1997.

⁽²⁾ Perspectives économiques mondiales — Mai 1997 — FMI (Etude réalisée par le personnel du FMI).

⁽³⁾ Pour éviter les polémiques, les observations des institutions nationales n'ont pas été reprises dans le présent document. On ne peut toutefois manquer d'observer, qu'en règle générale ces observations rejoignent largement celles des institutions internationales.

⁽⁴⁾ JO C 18 du 22.1.1996.

tête vont de 1 à 4) et leurs règles fondamentales de fonctionnement de l'économie (intervention de l'État, système fiscal, etc.) ou leurs rapports sociaux, et, d'autre part, des pays comme les États-Unis ou le Japon, qui bénéficient d'une plus grande homogénéité sur l'ensemble de leur territoire, mêmes'il subsiste également en ce qui les concerne des différences régionales significatives.

3.3. Les comparaisons sur la place de la zone euro dans l'économie mondiale, par rapport aux États-Unis ou au Japon, ont le mérite de fixer un cadre de référence à l'opinion publique. Elles restent cependant techniquement fragiles parce qu'elles simplifient les données complexes des rapports internationaux et du poids relatif des économies concurrentes.

3.4. Même si l'on comprend l'approche de la Commission pour définir la zone euro, car le Comité économique et social souscrit pleinement à son souhait de voir les quinze États membres actuels participer à l'Union économique et monétaire, il est cependant gênant pour avoir une vision prospective de supposer que la zone euro couvre la totalité de l'Union européenne et ce «afin d'éviter toute spéculation quant au nombre initial des participants»⁽¹⁾. Une analyse sous forme de scénario variable aurait sans doute été plus pertinente.

3.5. On sait en effet aujourd'hui que quatre pays de l'Union économique ne participeront pas à l'Union monétaire en 1999, soit parce qu'ils ne souhaitent pas adhérer à l'Union pour le moment, soit parce que les conditions économiques et monétaires du Traité de Maastricht ne sont pas remplies. Cette incertitude quant au nombre de pays «in» limite la portée du document de travail de la Commission: même si l'on peut admettre que les pays en dehors de la zone euro seront très fortement dépendants de cette zone par les règles auxquelles ils seront soumis et par l'influence qu'elle exercera sur la conduite de leur politique monétaire et de change, il est toutefois impossible d'affirmer qu'il y aura une seule politique dans ces domaines parmi les quinze pays.

3.6. Il est en outre difficile d'être sûr, même si l'on peut l'envisager, que l'on assistera à la disparition des tensions entre les monnaies européennes. Toutefois, s'il y a convergence complète, comme dans le cas du Danemark, si les efforts de convergence se poursuivent de manière crédible, comme dans le cas de la Grèce, et s'il y a une volonté politique de rejoindre rapidement le bloc euro comme il y en a des indices de plus en plus clairs actuellement, y compris au Royaume-Uni, les raisons de tensions et d'arbitrages seront très réduites. L'existence de monnaies «in» et de monnaies «out», laissera au marché des changes des possibilités d'arbitrage quasi quotidien entre ces monnaies⁽²⁾.

3.7. *Le marché financier de la zone euro*

3.7.1. La Commission souligne à juste titre le changement de dimension du marché financier, avec en particulier la création de l'un des plus grands marchés de titres d'État du monde même si les caractéristiques nationales de chacune des dettes subsistent.

3.7.2. On aurait souhaité que le document de la Commission soit plus explicite sur certains points jugés essentiels par le Comité économique et social. Il conviendrait de mieux cerner:

- les obstacles à une véritable intégration du marché, du fait des différences des régimes fiscaux, et le risque de voir les flux d'épargne se diriger massivement vers les pays de la zone offrant le régime fiscal le plus favorable;
- le risque que l'application de réserves obligatoires aux pays «in» favorise les pays «out» qui pourraient ultérieurement rejoindre l'Union économique et monétaire en s'étant assuré une prépondérance en parts de marché;
- les effets d'un marché monétaire et financier unifié sur la situation respective des places financières actuelles. La réduction jugée inévitable du nombre des bourses de valeurs et des centres de négociations pose le problème de l'avenir de certaines places financières nationales⁽³⁾. Il existe 32 places boursières dans l'Union, contre 8 aux États-Unis.

3.7.3. Même si l'objet du document de travail de la Commission soumis à l'avis du Comité économique et social est de traiter des aspects externes de l'euro, il serait intéressant que les conséquences de cette unification des marchés financiers fasse l'objet d'une communication spécifique.

3.8. *Internationalisation de l'euro*

3.8.1. La Commission estime que l'usage international de l'euro se développera, y compris de la part des entreprises des pays tiers commerçant avec la zone euro, voire comme monnaie véhiculaire dans les transactions extérieures à l'Union économique et monétaire.

3.8.2. D'autre part, la Commission considère que l'usage de l'euro, du fait des politiques budgétaires et monétaires axées sur la stabilité, devrait être favorisé en tant que monnaie de réserve, par les agents économiques autant que par les banques centrales.

3.8.3. L'idée, non explicitée, mais néanmoins envisageable, est qu'à terme, l'euro pourrait en effet se

⁽¹⁾ Cf. Introduction (point 3) du document de la Commission.

⁽²⁾ Cf. également la publication de la Banque d'Angleterre «Practical issues arising from the introduction of the Euro».

⁽³⁾ Cf. exposé de David Clementi, sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre, assurant que la place de Londres, même restée en dehors de l'euro, deviendra le centre financier leader de l'Europe pour cette monnaie (Financial Time du 20 janvier 1998).

substituer, au moins en partie, au dollar dans les actifs de placements internationaux.

3.8.4. Cette réflexion, qui joue un rôle majeur dans toute la littérature consacrée à la promotion de l'euro, mériterait un effort d'analyse complémentaire:

3.8.4.1. Le rôle que joue le dollar dans les actifs des banques centrales a été moins le résultat d'un choix que d'une obligation imposée, d'une part, par le déficit de la balance commerciale des États-Unis et l'insuffisance de son épargne domestique et, d'autre part, l'impossibilité pour les banques centrales de céder leurs dollars sur le marché des changes, sous peine d'en précipiter la chute. L'exemple du Japon «gorgé» de valeurs du Trésor américain — contrepartie de ses excédents de balance commerciale avec les États-Unis — illustre parfaitement le phénomène.

3.8.4.2. De même, l'idée répandue que le statut de monnaie de réserve ne présente que des avantages doit être nuancée. Si l'euro devient une monnaie recherchée de par ses qualités intrinsèques, le corollaire sera que sa valeur sur le marché des changes sera élevée, notamment par rapport aux grandes monnaies concurrentes, le dollar et le yen.

3.8.4.3. Le handicap que pourrait présenter une surévaluation de l'euro sur le marché des changes pour l'ensemble des entreprises de la zone est rarement évoqué. Le Comité économique et social souhaite que cette question fasse l'objet d'une analyse approfondie⁽¹⁾. En fait, une sous-évaluation serait tout aussi néfaste qu'une surévaluation. C'est le système monétaire international qui devrait peut-être subir une réforme en profondeur. Le dollar et le yen ont connu d'énormes fluctuations de cours et il est possible que la même chose arrive à l'euro. Ce qui est de toute façon positif dans l'union monétaire, c'est que la dépendance extérieure des pays membres diminuera fortement étant donné que l'essentiel du commerce se fera en euros entre les pays participants. La valeur externe de l'euro sera donc un problème beaucoup moins important que ne l'était jusqu'à présent par exemple la valeur externe du franc français pour la France ou la valeur externe du franc belge pour la Belgique.

3.8.4.4. La Commission aborde, dans son point 10, de façon malheureusement succincte, le problème fondamental, pour la conduite de la politique monétaire, de la maîtrise des agrégats monétaires dont l'évolution sera influencée par les décisions d'agents étrangers.

3.8.4.5. Le développement du rôle international de l'euro devrait assez logiquement avoir également pour effet la constitution à l'extérieur de la zone — à l'instar de ce qui s'est passé avec les eurodollars — de dépôts en euros, servant de base à l'octroi de crédits, sans que la Banque centrale européenne ou une quelconque autorité de contrôle puisse intervenir pour en réguler le montant.

3.8.4.6. Il serait souhaitable que la Commission et l'Institut monétaire européen procèdent à une analyse approfondie des risques encourus par l'affaiblissement de la maîtrise des agrégats monétaires qui signifierait une perte du contrôle de la masse monétaire en euros⁽²⁾.

4. Problèmes posés par la transition — section b

4.1. La Commission souligne que si l'euro doit avoir à moyen et long terme un impact favorable sur le système monétaire international, il existe néanmoins un certain nombre de questions liées à la transition. Celles-ci concernent le problème du risque potentiel d'une période d'instabilité des taux de change entre l'euro et d'autres grandes monnaies et la possibilité de voir la valeur de l'euro s'écarter éventuellement du niveau jugé approprié. Ce risque est évidemment réel dans le système monétaire international actuel et n'est pas lié au passage à la monnaie unique en Europe. Seulement, la valeur externe de l'euro sera beaucoup plus secondaire pour les économies européennes que ne l'était la valeur externe de leurs monnaies nationales respectives, ce qui constitue un grand progrès.

4.2. Le document précise que ce phénomène d'instabilité pourrait apparaître avant le 1^{er} janvier 1999 ou pendant la période transitoire, pour quatre raisons majeures:

- la perception par les agents économiques que la Banque centrale européenne serait, dans le futur, amenée à adopter une politique monétaire rigoureuse;
- une moindre rigueur budgétaire des différents États membres;
- un stock excessif de dollars accumulés par les banques centrales;
- l'imprévisibilité des arbitrages générés par l'euro dans le portefeuille des investisseurs.

4.3. Si sur les trois premiers points, la Commission apporte des arguments qui rassurent, en revanche, elle avoue l'incertitude qui pèse sur le comportement des investisseurs pendant la période de transition.

4.3.1. Au vu des analyses faites par la Commission, on pourrait envisager un scénario qui fixe le cours initial de l'euro à un niveau sensiblement différent de celui qui correspondrait aux fondamentaux de l'économie européenne dans sa diversité.

⁽¹⁾ Le Parlement européen met en garde sur les effets récessifs d'une surévaluation de l'euro (cf. résolution en date du 13 janvier 1998).

⁽²⁾ M. Duisenberg a reconnu la réalité du problème, au cours de son entretien avec la section des affaires économiques, financières et monétaires du Comité économique et social, mais en considérant qu'il appartient aux autorités monétaires des pays extérieurs à la zone euro de maîtriser les éventuelles dérives des dépôts en euros.

4.3.2. La Banque centrale européenne pourrait en effet être amenée à mener une politique monétaire par trop rigoureuse et à relever les taux de refinancement pour répondre à des marchés financiers qui auraient un comportement sceptique sur l'objectif de stabilité des prix du fait de la politique suivie par certains pays. Il faut donc, dans la période transitoire, éviter tout ce qui peut nuire à la crédibilité de la Banque centrale européenne.

4.4. Les réserves en dollars détenues par les banques centrales européennes, déjà très excédentaires, pourraient s'avérer très surabondantes puisque, d'une part, les besoins de réserve diminueraient du fait de la fixité des parités des monnaies participant à l'euro; d'autre part, les échanges commerciaux et financiers libellés dans des monnaies autres que l'euro décroîtront très fortement, les deux tiers des échanges étant communautaires.

4.4.1. Devant un couple rendement/risque très favorable à l'euro, renforcé par une plus grande liquidité du marché, les investisseurs renforceront leurs actifs en euro.

4.5. Le rôle de la Banque centrale européenne sera donc déterminant et les risques que feraient peser un euro trop fort ou une volonté de la Banque centrale européenne d'imposer un euro fort par l'intermédiaire de taux élevés, ne peuvent être sous-estimés.

4.6. D'autres incertitudes qui pourraient favoriser la spéculation sont celles qui sont liées à la valeur externe future de la monnaie unique par rapport à d'autres monnaies. Cette valeur sera fonction de la capacité économique des pays participants et de la confiance des investisseurs dans la Banque centrale européenne. Tout regroupement monétaire comporte des inconnues qui, sur les marchés financiers, se traduisent par des primes de risque plus élevées.

4.7. L'éventualité de turbulences provoquées par des opérations spéculatives massives est un danger réel, malgré les affirmations rassurantes des autorités monétaires et l'opinion de certains milieux financiers qui font autorité, même si les conditions qui prévalaient lors des événements de septembre 1992 ne sont plus les mêmes, les autorités monétaires pourraient éprouver de grandes difficultés à endiguer des phénomènes de pression anormale sur une ou plusieurs monnaies. S'il est hasardeux de comparer des flux et des stocks, il convient toutefois de rappeler que les mouvements quotidiens sur les marchés des changes sont évalués à environ 1 300 milliards de dollars. Ce chiffre varie cependant significativement selon les jours et un coefficient de réfraction doit lui être appliqué pour tenir compte des opérations intraday. Ce montant même sensiblement minoré dépasse de loin le total des réserves monétaires des

banques centrales européennes que le Fonds monétaire international évalue à 350 milliards de dollars⁽¹⁾. Le volume des transactions sur le marché des changes diminuera sous l'effet de la disparition des monnaies nationales de la zone euro, mais le marché des changes est et restera dominé par les transactions sur le dollar.

4.8. Malgré la convergence des indicateurs fondamentaux, la zone euro pourrait ne pas être à l'abri temporairement des turbulences du marché international des changes. Les tensions qu'a connues le système monétaire européen du fait des fluctuations du dollar, se déplaceront vers l'euro, avec sans doute une capacité de résistance accrue de la Banque centrale européenne par rapport au système actuel de concertation et de soutien mutuel des banques centrales, mais sans toutefois que les effets perturbants du système des changes flottants soient réellement totalement éliminés⁽²⁾.

4.9. Il serait imprudent d'écarter l'hypothèse d'une évolution divergente du cours de l'euro et des monnaies des pays de l'Union européenne restés en dehors de la zone euro. Il est inutile de faire appel à la notion de dévaluation compétitive pour illustrer ce risque.

4.10. Une hypothèse qui doit être envisagée, même si l'on constate depuis plusieurs années une convergence croissante et une grande stabilité dans les cours pivots, est celle d'une pression très forte du marché que les interventions de la Banque centrale européenne et des banques centrales associées n'arriveraient pas à maîtriser. L'Institut monétaire européen reconnaît l'existence de ce risque, mais il estime être en mesure d'y faire face, par le jeu des taux d'intérêt et des interventions sur le marché des changes.

4.11. La menace pour la cohésion de l'Union économique et monétaire ne doit cependant pas être sous-estimée. Celle-ci ne résisterait pas à une forte disparité des conditions de concurrence issues d'ajustements désordonnés des taux de change. Le Comité économique et social considère qu'un complément d'analyse est nécessaire sur cette question.

4.12. Une réflexion de nature comparable devrait être menée quant à l'incidence d'une zone euro sur les perspectives d'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est. Il est en effet difficile d'imaginer l'intégration de ces pays dans la zone euro dans les délais prévus pour l'élargissement.

⁽¹⁾ Cf. annexe I du document de la Commission.

⁽²⁾ Le Parlement européen, dans sa résolution en date du 13 janvier 1998 sur le document de la Commission faisant l'objet du présent avis, estime «que l'euro risque, au cours de la période qui suivra immédiatement son introduction de subir une instabilité de son taux de change [...] et que cette période d'instabilité pourrait durer un certain temps puisque la disparition de la volatilité des taux de change intraeuropéens sera vraisemblablement compensée par une plus grande volatilité du taux de change de l'euro».

4.12.1. En revanche, les bénéficiaires susceptibles d'être tirés, en terme de compétitivité, du fait de la faiblesse de leurs monnaies par rapport à l'euro, devraient faire l'objet d'un complément d'analyse.

4.13. Le Comité se fait l'interprète de l'opinion exprimée par les partenaires sociaux, les citoyens et les entreprises de l'Union européenne: il est indispensable que les autorités monétaires prévoient et prennent des mesures concrètes afin que les scénarios pessimistes évoqués ne puissent se réaliser. Il n'est bien entendu pas nécessaire que ces mesures soient annoncées de façon détaillée (les spéculateurs seraient prêts à prendre les contre-mesures nécessaires); il suffira que le marché sache que ces mesures existent et que, dans le cas regrettable où elles devraient s'avérer nécessaires, elles seront efficaces.

4.14. Adopter des mesures efficaces qui n'entraînent pas de restrictions à la liberté de circulation des capitaux et à la liberté de prestation de services (financiers) est certainement une entreprise difficile. Comme il ne semble pas possible d'imposer des restrictions aux seuls marchés européens, qui les désavantageraient vis-à-vis des marchés extra-européens concurrents. En outre, les seules mesures concrètes que l'on puisse prendre sont de continuer à appliquer en Europe des politiques monétaires et budgétaires orthodoxes: la spéculation ne se déclenche généralement que lorsqu'elle constate des déséquilibres, des incohérences, des contradictions dans les politiques monétaires, budgétaires et fiscales de certains États. Les mesures à adopter devraient par conséquent viser surtout à promouvoir des engagements précis de surveillance et de coopération entre les autorités de contrôle des États membres et les banques centrales internationales, afin de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

4.15. Dans cet esprit, le Comité estime très positives les décisions prises par le Conseil de fixer des parités irrévocables entre les monnaies participantes dès mai 1998 et constate qu'en fin d'année 1997, les parités ne sont pas très éloignées des cours pivots.

4.15.1. L'annonce des taux est un facteur de réduction des incertitudes. Elle permettra aux opérateurs de marché et à tous les agents économiques de disposer d'une information importante pour le fonctionnement économique de l'Union.

4.15.2. Elle précisera le cadre de la conduite des politiques monétaire et de change pendant la période intérimaire (de mai à décembre 1998).

5. Problème de l'impact des politiques économiques sur le taux de change de l'euro — section C

5.1. Il apparaît souhaitable qu'étant donné les objectifs d'assainissement budgétaire et de plein emploi, des conditions monétaires relativement peu restrictives soient appliquées dans la zone euro sans mettre en péril l'objectif de stabilité des prix.

5.2. La Commission souligne «Pour ce qui est des considérations à long terme, le taux de change de l'euro reflétera le fonctionnement de l'UEM. En particulier, le défi d'un renforcement de la concurrence doit être relevé par la mise en œuvre de politiques structurelles appropriées. Une plus grande flexibilité du marché du travail, ainsi que la réforme de la fiscalité et de la sécurité sociale, s'inspirant des systèmes les plus efficaces, aideront l'économie européenne à s'adapter aux défis mondiaux. Si ces réformes devaient se poursuivre, l'UEM contribuerait à un choc structurel qui aurait en définitive un effet positif pour l'emploi»⁽¹⁾.

5.2.1. Le Comité économique et social souhaite que ces mesures, dont les implications sont essentielles, fassent l'objet d'une analyse complémentaire approfondie⁽²⁾.

6. La section définit le cadre dans lequel s'insère l'Europe en tant que partenaire au niveau international

6.1. L'Union économique et monétaire a pour conséquence directe de définir un taux de change unique et une politique monétaire unique.

6.2. La représentation de la Communauté au niveau international se pose notamment au sein du Fonds monétaire international. Les conclusions du Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997) restent assez vagues en soulignant que «la Commission sera associée à la représentation externe dans la mesure nécessaire pour lui permettre d'exercer le rôle que lui assignent les dispositions du traité». Des précisions seraient nécessaires dans ce domaine.

7. Conclusion

7.1. Le Comité économique et social souhaite participer pleinement au débat sur les conditions et les effets de l'instauration d'une monnaie unique au sein de l'Union économique.

7.2. Les observations ou les scénarios qui sont décrits dans ce projet d'avis n'ont en aucune façon le désir de remettre en question l'adhésion formulée par le Comité sur le principe d'une union monétaire, mais de contribuer à l'approfondissement des conditions pratiques de sa réalisation.

⁽¹⁾ Cf. point 22 du document de la Commission.

⁽²⁾ Cf. Les analyses approfondies de Horst Siebert, Président de l'Institut d'économie mondiale de Kiel, un des cinq «sages» auprès du gouvernement allemand, ou celle de Heiner Flassbeck, chef économiste de l'Institut DIW.

7.3. Les éléments d'évaluation et de réflexion contenus dans le document de travail des services de la Commission sur les «aspects externes de l'Union économique et monétaire», auquel il convient de joindre notamment la communication sur les «aspects pratiques de l'introduction de l'euro», correspondent à un apport essentiel au débat sur l'Union économique et monétaire, sans toutefois épuiser une problématique lourde de conséquences pour l'achèvement harmonieux d'une expérience sans précédent historique.

7.4. Un contraste existe entre la profondeur des études menées par la Commission, l'IME et les milieux professionnels quant aux conditions techniques de réalisation de l'Union monétaire et l'analyse encore insuffisante de ses répercussions économiques et sociales.

7.5. Paradoxalement, les études les plus volumineuses en cette matière se retrouvent dans des rapports d'institutions internationales extérieures à l'Union européenne (FMI, Nations unies, BRI, OCDE, etc.) ou dans des études menées par les institutions d'analyse économique nationales, dont la synthèse reste à faire. Il est donc indispensable que la Commission fasse entendre son point de vue sur ce sujet.

7.6. La majorité de ces rapports ou études font part d'inquiétudes quant aux effets de l'Union monétaire sur l'expansion économique et, par voie de conséquence, sur l'amélioration de l'emploi en Europe.

7.7. La convergence de l'ensemble des politiques économique, monétaire, budgétaire vers plus de rigueur, le poids des critères de Maastricht et l'adoption d'un «pacte de stabilité et de croissance» ont pour finalité de trouver un sentier de croissance, mais font naître aussi des inquiétudes.

7.8. Le Comité économique et social ne s'estime pas actuellement en mesure de juger du bien-fondé de ces craintes. Il estime seulement souhaitable que les analyses de la Commission répondent à ces préoccupations. Cette démarche, loin de remettre en cause l'Union économique et monétaire vise à apaiser les inquiétudes que l'on peut éprouver quant à son adaptation à la reprise d'une expansion nécessaire à la réduction du chômage, voire à plus long terme au succès de l'Union monétaire.

7.9. Le Comité économique et social souhaite renforcer et compléter sa participation au débat fondamental sur les efforts économiques de l'Union économique et monétaire, en associant à ses délibérations l'audition d'économistes internationalement connus.

7.10. Le Comité économique et social note avec intérêt et satisfaction la convergence des préoccupations qu'il exprime dans son avis avec celles exposées par le Parlement européen dans sa Résolution adoptée le 13 janvier 1998 sur le document de travail de la Commission.

Bruxelles, le 26 mars 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emplois — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi»

(98/C 157/17)

Le 24 février 1998, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 130, paragraphe 3, du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a chargé sa section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services de préparer les travaux en la matière et a décidé de désigner M. Pezzini comme rapporteur général.

Au cours de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 26 mars), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Bien que, dans la plupart des cas, les mesures visant à promouvoir l'emploi relèvent de la compétence des États membres, la Commission européenne, suite aux décisions du Conseil européen pour l'emploi qui s'est tenu à Luxembourg en novembre 1997, a été invitée à présenter des propositions concernant de nouveaux instruments financiers destinés à soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi; le recours à l'article 130 (politique industrielle) comme base juridique représente un développement notable dans un domaine n'ayant jusqu'à présent pas fait l'objet d'une activité particulière de la Communauté.

1.2. Le Comité accueille favorablement cette initiative, qui correspond à sa position en la matière, telle qu'il l'a exposée dans plusieurs avis ⁽¹⁾.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1. Dans le cadre de son initiative en faveur de la croissance et de l'emploi, le Parlement européen a alloué des ressources du budget communautaire au soutien des PME.

2.2. Faisant valoir son droit d'initiative, la Commission présente une proposition de décision du Conseil définissant un programme conçu pour que ces ressources soient utilisées de manière à compléter les actions menées par la BEI (Banque européenne d'investissement), par le

FEI (Fonds européen d'investissement) et par d'autres instruments communautaires. La proposition à l'examen vise avant tout les besoins financiers des PME innovantes ⁽²⁾ et créatrices d'emploi, y compris les entreprises à orientation technologique, qui sont susceptibles d'éprouver des difficultés à se procurer des capitaux auprès des sources traditionnelles en raison des risques inhérents à leurs opérations.

2.3. La proposition de la Commission repose sur trois actions distinctes:

- améliorer l'accès des entreprises innovantes aux capitaux destinés à les soutenir au cours de leur phase de constitution et de démarrage, provenant de fonds de capital-risque privés au moyen d'investissements, gérés par le FEI, dans des fonds d'investissement spécialisés;
- promouvoir la constitution d'entreprises conjointes transnationales entre PME à l'intérieur de l'UE en leur fournissant une assistance financière au cours des phases d'organisation et de démarrage et en contribuant à couvrir le montant des investissements fixes, pour lesquels les sources de financement disponibles sont actuellement rares. Ce projet sera géré par la Commission et des intermédiaires nationaux;
- mettre en place un mécanisme de garantie sur les crédits, géré lui aussi par le FEI et destiné aux PME à fort potentiel de croissance. Ce mécanisme amènera un partage des risques entre la Commission, les systèmes nationaux de garantie, les systèmes de garanties mutuelles et d'autres institutions déterminées, y compris la BEI, pour les cas où le statut de cette dernière en interdirait la participation, à cause du niveau du risque.

⁽¹⁾ Avis du CES sur: Le rôle des sociétés de cautionnement mutuel — JO C 169 du 6.7.1992; Les problèmes de financement des petites et moyennes entreprises — JO C 388 du 31.12.1994; L'amélioration de l'environnement fiscal des petites et moyennes entreprises — JO C 397 du 31.12.1994; Le troisième programme pluriannuel pour les petites et moyennes entreprises dans l'UE — JO C 295 du 7.10.1996; Le deuxième programme intégré en faveur des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat — JO C 56 du 25.2.1997.

⁽²⁾ Dans son introduction, le Livre vert de la Commission sur l'innovation (COM(95) 688 final) définit l'innovation comme suit: «Schématiquement, l'innovation c'est: le renouvellement et l'élargissement de la gamme de produits et services, et des marchés associés; la mise en place de nouvelles méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution; l'introduction de changements dans la gestion, l'organisation du travail ainsi que dans les conditions de travail et les qualifications des travailleurs».

3. Observations générales

3.1. Conformément à l'objectif de la proposition de la Commission, le critère principal doit être la création d'emplois par la promotion et l'appui aux PME.

Il s'agit de créer avant tout des emplois stables et qualifiés.

Cela devrait également être le critère principal d'éligibilité. Cet objectif doit toujours avoir la priorité.

En outre, l'évaluation ultérieure des projets devrait être suffisamment circonstanciée afin que l'on puisse en tirer des leçons pour l'avenir.

3.2. La Commission fait observer qu'en Europe la disponibilité du capital destiné à soutenir les entreprises naissantes ou du capital d'amorçage est très inférieure à celle observée aux États-Unis. Toutefois, même aux États-Unis, en réalité, à peine 2 % environ des entreprises bénéficient de financements à travers cette source. En Europe, outre le fait qu'il existe d'importantes différences entre les États membres pour ce qui est de la disponibilité du capital-risque, on tend à une plus grande réticence à la prise de risques et une partie considérable des fonds disponibles servent à soutenir des opérations de «management buy-out» (rachat de l'entreprise par des dirigeants de l'entreprise elle-même) et de «management buy-in» (rachat de l'entreprise par des cadres extérieurs) dans des sociétés consolidées et de grande taille. Il ne fait aucun doute qu'il existe un fossé financier important, et les efforts déployés par le Parlement européen et par la Commission pour s'attaquer à ce problème sont appréciables, non pas tellement eu égard au nombre de bénéficiaires potentiels, mais à leur potentiel économique.

3.3. Le programme doit se fonder sur des principes commerciaux, compte tenu surtout du niveau élevé des risques liés à ce type d'investissement. Tout particulièrement, il convient que le degré d'innovation attribué à chaque projet soit dûment évalué par des personnes qui connaissent la sphère d'activités concernée et, ne serait-ce que partiellement, les recherches de marché effectuées. On admet néanmoins que toute décision quant à l'appui ou non d'un projet sera presque certainement fondée sur les capacités de gestion des participants aux projets.

3.4. L'un des objectifs primaires du FEI était de fournir aux PME des garanties sur les crédits. Jusqu'à présent le nombre des PME ayant fait recours à ces garanties a été décevant, peut-être à cause d'une attitude trop prudente du FEI. On souhaite que cette nouvelle initiative puisse corriger cette situation.

3.5. Il est essentiel que ces trois initiatives fassent toutes l'objet d'une large publicité, afin qu'elles soient connues du plus grand nombre dans le monde des PME et des entrepreneurs potentiels. Cela demandera non seulement la mise en œuvre de tous les canaux d'information existants de la Commission (réseau BC-net, Euro-

info-centres, etc.), mais également une large mobilisation des intermédiaires et organisations professionnelles. Le Comité suggère à la Commission européenne de confier aux intermédiaires et organisations professionnelles une mission particulière d'identification et d'accompagnement des projets.

3.6. Il importe que l'évaluation des projets tienne pleinement compte du principe de l'égalité des chances.

4. Observations spécifiques

Article 3 — Guichet «aide au démarrage» du MET (Mécanisme européen pour les technologies)

4.1. Un gros obstacle à affronter par les fonds de capital-risque lorsqu'ils prennent en considération des investissements relativement modestes est le coût d'un examen de l'entreprise effectué raisonnablement vite ainsi que de la fourniture de conseils et d'assistance à long terme. Le niveau des coûts en question rend souvent un investissement inintéressant, à l'exception de certains programmes particulièrement prometteurs. Afin que ce programme ait un impact important, la Commission devrait envisager l'hypothèse de fournir une contribution anticipée aux coûts initiaux d'évaluation d'un fond, remboursables sur la base de la réussite globale d'un portefeuille déterminé d'investissements effectués dans le cadre de ce programme. Le Comité est conscient du fait que cela n'est pas possible dans l'immédiat en raison du manque de ressources budgétaires, mais espère que la Commission explorera de nouvelles possibilités pour l'avenir.

En outre, il conviendrait d'examiner la possibilité pour les intermédiaires professionnels de contribuer à l'évaluation des projets.

Article 4 — Entreprises conjointes européennes (Joint European Venture — JEV)

4.2. Le Comité se félicite de cette initiative qu'il a, lui-même, appelée de ses vœux. En effet, l'absence d'instruments financiers ad hoc est une des raisons, identifiées par le Comité, du trop faible nombre d'entreprises conjointes dans l'Union. Cependant, le Comité suggère à la Commission de se pencher sur les autres obstacles (légaux, fiscaux,...) afin d'assurer le succès de cette excellente initiative.

Article 5 — Mécanisme de garantie PME

4.3. Le Comité a prôné un mécanisme de ce type en de précédentes occasions⁽¹⁾ et approuve totalement ce nouvel instrument financier précieux.

⁽¹⁾ Le rôle des sociétés de cautionnement mutuel (JO C 169 du 6.7.1992). Les PME dans les régions frontalières (JO C 206 du 7.7.1997).

Article 6 — Rapport et évaluation

4.4. Une période de 4 ans avant que la Commission ne présente une évaluation approfondie du programme peut sembler très longue, même si cette évaluation est précédée par des rapports annuels. Dans le cas d'investissements tels que les fonds de capital-risque, elle pourrait s'avérer trop courte, surtout compte tenu du fait qu'un certain laps de temps s'écoulera avant que ne soit réalisés de véritables investissements, et que ceux-ci pourraient avoir une durée maximale allant jusqu'à 16 ans, avec une moyenne de 7 à 10 ans. Il convient d'approfondir la question du rythme des évaluations.

Annexe I — Point 5

4.5. Si l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi s'avère être un succès à long terme, les investisseurs de capital-risque devront pouvoir se libérer de leurs investissements, au risque d'entraîner un gel de la masse de fonds disponibles. Cela explique l'importance de l'étude menée en ce moment par la Commission sur les obstacles à la croissance de marchés des capitaux adaptés aux besoins des PME et sur la façon dont ces obstacles pourraient être surmontés. Toutefois, cette

étude ne fournit qu'une partie de la réponse, étant donné qu'une minorité d'entreprises seulement lanceront un jour leurs actions en bourse.

Annexe II — Point 2

4.6. La qualité des intermédiaires financiers concernés sera déterminante pour le succès des trois instruments financiers proposés. Afin de susciter l'intérêt d'un maximum d'établissements financiers, il est souhaitable de publier dans les principaux journaux financiers/commerciaux de l'Union européenne pour le moins des avis succincts annonçant la publication d'un appel à manifestation d'intérêt concernant le mécanisme pour l'établissement d'entreprises conjointes au sein de l'UE.

5. Conclusions

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, les trois initiatives en question reçoivent le soutien du Comité, dans la mesure où on prévoit qu'elles contribueront au financement des PME là où il existe des lacunes manifestes. Le Comité souhaite que ces programmes soient bien connus du public, soient couronnés de succès et deviennent finalement permanents. De cette manière, ils devraient apporter une contribution majeure à la création de nouveaux emplois de haute qualité.

Bruxelles, le 26 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS

Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc sur les secteurs et les activités exclus de la directive sur le temps de travail»

(98/C 157/18)

Le 17 juillet 1997, la Commission a décidé, en vertu de l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «Livre blanc sur les secteurs et les activités exclus de la directive sur le temps de travail».

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 mars 1998 (rapporteur: M. Konz).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 26 mars), le Comité économique et social a adopté par 101 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. L'objectif du Livre blanc sous avis est de trouver les meilleurs moyens pour garantir, en matière de temps de travail, la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs actuellement exclus du champ d'application de la directive 93/104/CE du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. À la lumière d'analyses et d'évaluations sectorielles, et à la demande du Parlement européen, la Commission estime qu'il existe un problème à résoudre, à savoir que dans tous les secteurs et toutes les activités exclus, il y a des travailleurs qui ne bénéficient d'aucune protection contre une durée excessive du travail ni de la garantie d'un repos suffisant. En outre, l'absence de mesures adéquates pourrait amener à des distorsions de la concurrence au sein du marché intérieur et entre différents modes de transport. Pour régler le problème, quatre voies d'approche sont possibles:

- 1) une approche non contraignante;
- 2) une approche purement sectorielle;
- 3) une approche différenciée;
- 4) une approche purement horizontale.

Sous réserve de l'examen des commentaires formulés à propos du présent Livre blanc, la Commission propose de procéder sur la base de l'option n° 3, soit une approche différenciée. Celle-ci consiste à établir une distinction entre les activités qui peuvent être couvertes par la directive 93/104/CE du Conseil sur le temps de travail et celles qui requièrent des mesures spécifiques.

Il s'agirait en l'occurrence:

- d'étendre l'intégralité des dispositions de la directive susdite à tous les travailleurs «non mobiles». Les dérogations existantes seraient adaptées comme il se doit, de manière à tenir compte notamment des nécessités de continuité des services et des contraintes de fonctionnement;

- d'étendre à tous les travailleurs «mobiles» et à ceux occupés aux «autres activités en mer» les dispositions de la directive susdite se rapportant:

- aux 4 semaines de congé annuel payé;
- aux examens de santé pour les travailleurs de nuit;
- à la garantie d'un repos suffisant;
- au plafonnement du nombre annuel d'heures de travail.

- d'adopter ou de modifier, pour chaque secteur ou activité, une législation spécifique concernant le temps de travail et les périodes de repos des travailleurs «mobiles» et de ceux occupés aux «autres activités en mer».

Concernant ces dispositions sectorielles, la Commission espère qu'il sera possible de procéder par voie d'accord entre les partenaires sociaux.

1.2. La directive 93/104/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail n'a été adoptée par le Conseil que le 23 novembre 1993, alors que la proposition de la Commission⁽¹⁾ datait du 20 septembre 1990 déjà. Cet accord au sein du Conseil «Affaires sociales» n'a pu être trouvé qu'après de multiples tergiversations politiques allant jusqu'à l'opting out conditionnel sur la durée du travail hebdomadaire de la Grande-Bretagne, l'extension généralisée à tous les cadres dirigeants des dérogations beaucoup trop larges formulées dans l'article 17 et l'exclusion du champ d'application d'un grand nombre de secteurs et d'activités.

1.3. Finalement, la Cour de Justice européenne rejetait le recours de la Grande-Bretagne contre le Conseil par un arrêt du 12 novembre 1996 statuant que ladite directive ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. La directive 93/104/CE a donc force de loi dans tous les États membres et le dernier délai de transposition en droit national était fixé au 23 novembre 1996.

⁽¹⁾ JO C 254 du 9.10.1990.

1.4. Ladite directive se fonde sur l'article 118A du Traité instituant la Communauté européenne, qui prévoit que les États membres «s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu du travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs...». Aussi reprend-elle respectivement sous les considérants n° 4 et n° 5, les paragraphes clés 7, 8 et 19 de la «Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs»⁽¹⁾ et le principe que «l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique».

1.5. Pour le bon fonctionnement du marché intérieur, l'introduction de normes minimales en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs est indispensable.

2. Observations générales

2.1. Le 18 décembre 1990, le Comité économique et social (CES) a adopté à une large majorité son avis⁽²⁾ sur la proposition de ladite directive⁽³⁾ qui à ce stade ne comportait pas les exclusions qui aujourd'hui sont à l'origine du Livre blanc sous avis.

Dans sa finalité, le CES avait approuvé les propositions de la Commission tout en voulant les renforcer en se référant à plusieurs reprises aux normes de l'OIT (Organisation internationale du travail, Genève) en la matière. A aucun moment une exclusion de l'un ou l'autre secteur ou activité n'a été préconisée, comme ladite proposition de directive ne voulait réglementer que des aspects limités de l'aménagement du temps de travail et que des possibilités à déroger, certes sous certaines règles, étaient données dans le texte même.

À l'époque, le CES jugeait que ladite proposition de directive:

- ne restreindrait nullement la souplesse en matière de temps de travail et de temps de fonctionnement des installations;
- ne réduirait pas le temps de travail global;
- ne prétendrait pas harmoniser le travail posté et le travail de nuit au niveau de la Communauté.

2.2. Mais trois ans plus tard le Conseil a jugé opportun de ne pas suivre la Commission et le CES. Il décida de sa propre initiative l'exclusion d'un grand nombre de secteurs et d'activités du champ d'application de la directive, ce qui dans le monde du travail était d'autant plus incompréhensible que la proposition de directive prévoyait de nombreuses dispositions pour une application flexible des principes qu'elle énonce à des situations spécifiques. Ainsi il est permis de déroger à toutes les principales dispositions, à l'exception du congé annuel, dans un large éventail de circonstances, notamment «pour les activités caractérisées par un

éloignement entre le lieu de travail et le lieu de résidence du travailleur ou par un éloignement entre différents lieux de travail du travailleur».

2.3. Quant au CES, il avait pris bonne note que le Conseil lors de sa décision avait motivé ces exclusions par la nature spécifique de certaines activités sans que la nécessité d'une protection sociale des travailleurs en cause n'ait été contestée. Le considérant n° 16 de la directive adoptée reflète bien cet état d'âme et la volonté politique de régler autrement le problème dans les termes suivants:

«considérant que, en raison de la nature spécifique du travail, il peut être nécessaire de prendre des mesures séparées en ce qui concerne l'aménagement du temps de travail dans certains secteurs ou activités, exclus du champ d'application de la présente directive.»

2.4. Encore le CES avait-il pris acte de la déclaration de la Commission, le jour même de l'adoption de la directive, dans les termes suivants: «La Commission se réserve de présenter dans les meilleurs délais des propositions propres aux différents secteurs et activités exclus, en tenant compte des particularités de chacun des secteurs et de chacune de ces activités.»

2.5. Dans la suite, le CES a suivi avec intérêt les différentes initiatives de la Commission et du Parlement européen. Ce dernier, par exemple, s'exprimait comme suit lors du débat sur le programme d'action 1995-2000 de la Commission concernant la politique commune des transports:

«... juge nécessaire que soient présentées des propositions législatives sur le temps de travail dans les transports, notamment dans les secteurs où les partenaires sociaux n'arrivent pas à un accord.»

2.6. Partant de cet état des choses, le CES rejoint la Commission qui constate dans son Livre blanc sous avis:

- qu'aucune raison objective ne justifie l'exclusion totale d'un quelconque secteur;
- qu'il n'y a pas de raison de traiter les travailleurs «non mobiles» différemment des autres travailleurs déjà couverts par la directive;
- que pour assurer une protection minimale de la santé et de la sécurité, les principes de base de la directive devraient s'appliquer à tous les travailleurs;
- que les travailleurs doivent être protégés d'une façon adéquate contre les effets néfastes résultant d'une organisation irrégulière du travail et du travail presté la nuit;
- que des accords entre les partenaires sociaux constitueraient la meilleure solution.

3. Observations sectorielles

3.1. Transports

3.1.1. Le CES rejoint la Commission qui déclare ouvertement qu'en 1993 un grand nombre de travailleurs,

⁽¹⁾ Conseil européen du 9 décembre 1989 à Strasbourg.

⁽²⁾ JO C 60 du 8.3.1991, p. 26.

⁽³⁾ JO C 254 du 9.10.1990.

notamment les travailleurs «non mobiles» dans les secteurs d'activités de transports par route, chemin de fer, navigation intérieure, maritimes et aériens, avaient été exclus sans aucune raison objective et que ces travailleurs doivent être intégrés dans la directive 93/104/CE.

Il s'agit, en effet, de personnels accomplissant des activités qui se trouvent des équivalences dans d'autres industries aujourd'hui intégrées dans la directive. Ce point est extrêmement important, car l'ensemble de ces travailleurs représente en fait la très grande majorité des exclus.

3.1.2. À ce sujet, le CES regrette que le Livre blanc de la Commission, qui vient d'être publié quatre ans après que ces personnels avaient été exclus, ne soit accompagné d'une proposition de directive ad hoc.

3.1.3. En ce qui concerne les travailleurs «mobiles» dans le secteur des transports terrestres, le CES doit constater que le manque de directive a déjà conditionné des changements importants dans les différents modes de transport et que le retard apporté pour de multiples raisons à légiférer a considérablement détérioré une situation souvent conflictuelle. Si en son temps une telle directive avait été mise en place, cette évolution négative aurait pu être évitée, du moins elle aurait pu être désamorcée.

3.1.4. Dans le secteur des transports par route, le CES est convaincu qu'il faut résoudre très rapidement les problèmes pendants. Ceci pour éviter à la fois l'augmentation des distorsions de concurrence dans ce mode de transport et entre les différents modes de transport ainsi qu'une dégradation rapide des conditions de travail des chauffeurs-salariés routiers pour compte d'autrui. Ces travailleurs sont au nombre de quelque 1,2 million dans le transport de passagers et 2,1 millions dans le transport de marchandises.

Il y a grand risque que cette situation malsaine n'entraîne dans le transport des marchandises par route, qui est un secteur vital de l'économie européenne, des conflits sociaux majeurs et un dumping social inacceptable.

Aussi la Communauté européenne doit-elle se protéger contre la concurrence faussée par le dumping social pratiqué par les entreprises de transport par route venant de pays tiers à bas niveau social.

Encore faut-il signaler dans ce contexte que la directive 93/104/CE s'applique déjà et d'office au transport routier pour compte propre (essentiellement produits chimiques, produits pétroliers, agroalimentaire, construction et commerce de gros et de détail). Dans ce secteur sont occupés quelque 3 à 3,5 millions de chauffeurs-salariés routiers.

Le CES se doit d'attirer l'attention sur l'existence d'une réglementation communautaire — qui est même applicable aux indépendants — soit le Règlement (CEE) n° 3820/85 qui limite les temps maxima de conduite et minima de repos sans réglementer pour autant le temps de travail dans son ensemble.

3.1.5. Le CES se réjouit de ce que, dans le secteur des transports ferroviaires, les partenaires sociaux au sein du «Comité paritaire des Chemins de fer» sont arrivés à un accord le 18 septembre 1996 déjà.

Cet accord pourrait parfaitement servir de modèle aux autres secteurs et à la Commission pour les nécessaires propositions de directive au Conseil.

3.1.6. Le CES se réjouit davantage de ce que dans le secteur des transports maritimes les partenaires sociaux sont eux aussi arrivés au sein de leur «Comité paritaire» à un accord qui devrait être finalisé prochainement.

Avec la Commission, le CES espère que les États membres ratifieront dans un bref délai la Convention OIT n° 180 (1996) sur les heures de travail dans les transports maritimes, adoptée par l'Organisation internationale du travail à Genève en octobre 1996.

D'après une déclaration récente du Conseil «Transports» la plate-forme politique est donnée pour une prompt ratification qui est un préalable pour les partenaires sociaux dans ce secteur ouvert à la concurrence mondiale.

3.1.7. À l'encontre, il déplaît au CES qu'un accord n'ait pu être trouvé entre les partenaires sociaux dans le «Comité paritaire de la navigation intérieure» pour les transports par voie fluviale et lacustre, compte tenu du fait que certains employeurs n'avaient, selon eux, pas de mandat pour conclure un accord.

3.1.8. Le CES attend avec impatience un accord dans le secteur des transports aériens, où seul reste à établir les «Flying Time Limitation» au sein d'un groupe de travail ad hoc.

3.2. Pêche maritime

3.2.1. Dans le domaine de la pêche maritime, le CES reconnaît volontiers que les conditions et la nature du travail effectué sont très spécifiques et hétérogènes, notamment en raison du type et des méthodes de pêche, de la taille des navires et du grand nombre de travailleurs indépendants. Cependant, le CES convient de remarquer que le fait de ne pas avoir traité à temps le problème du temps de travail dans ce secteur en pleine mutation, peut être considéré comme ayant des implications graves au niveau de l'application des programmes communautaires de la pêche maritime, dont l'importance n'échappe à personne.

3.2.2. Aussi le CES est-il d'avis que ce secteur industriel, dans lequel le nombre de décès et d'accidents en cours de travail est le plus important de toutes les autres industries, devrait être couvert, plus encore que les

autres secteurs, par un régime de protection adéquat en matière de santé et de sécurité des travailleurs, le lien entre fatigue et accident étant clairement établi. Ce principe ne peut être remis en question, ni par des pratiques anciennes dont l'intérêt mériterait d'être exploré, ni pour des raisons économiques ainsi que l'indique très clairement le jugement de la Cour de Justice européenne⁽¹⁾.

3.2.3. Pour ces motifs, le CES incite les partenaires sociaux à retourner à la table de négociations et à trouver un accord au sein de leur «Comité paritaire».

Si un accord ne pouvait être trouvé, les différentes parties devraient soumettre leurs propositions à la Commission, pour que celle-ci puisse proposer au Conseil, à partir des principes généraux retenus dans la directive 93/104/CE, un texte reflétant une vision industrielle du secteur.

3.3. *Autres activités en mer*

3.3.1. Le CES, au vu du Livre blanc, fait part de ses craintes de ne voir dans ce secteur aucune proposition exprimant les intérêts réciproques des partenaires sociaux impliqués dans ce secteur. Cet état de fait vient, semble-t-il, du refus d'une des parties de vouloir exprimer publiquement ses aspirations. Le CES recommande à la Commission de mettre en place un «groupe paritaire ad hoc», dont la mission serait de définir ce que devrait être la législation sur le temps de travail dans ce domaine.

3.3.2. Selon le CES, ce «groupe paritaire ad hoc» devrait s'appuyer en particulier sur les législations, conventions collectives et accords existants dans la quasi-majorité des pays concernés à ce jour par les travaux offshore.

Comme ce type d'activité peut être amené dans le futur à de nouveaux développements, il est, de l'avis du CES, très important de disposer dans ce secteur d'une législation appropriée.

3.4. *Médecins en formation*

3.4.1. Le CES s'empresse de déclarer qu'il n'y a pas de raison valable pour exclure les médecins en formation initiale ou de spécialisation, attendu que a) il ne s'agit pas de travailleurs «mobiles» et que b) ils ne pratiquent pas autrement que leurs confrères salariés «qui ne sont pas en formation», et qui eux entrent, par définition, dans le champ d'application de la directive 93/104/CE du Conseil.

À ce sujet, le CES regrette que le Livre blanc de la Commission ne soit accompagné d'une proposition de directive ad hoc.

3.4.2. Aussi le CES voudrait-il signaler que les différences notables existantes (même dans un même pays) dans ce secteur très particulier, mettent non seulement en danger, à court et à moyen terme, la santé physique et psychique des personnels considérés, mais aussi dans la foulée d'une durée de travail excessive ou d'un repos insuffisant, la qualité des traitements dont ils sont responsables pour la communauté toute entière.

3.4.3. Si la Commission estime (cf. point 66 du Livre blanc) que le problème des «gardes» des médecins en formation devrait être réglé au niveau national, le CES, pour sa part, se doit de rappeler à la Commission que les temps d'attente spécifiques (service de garde et d'astreinte), très différents dans leur nature, doivent trouver leur limite dans le respect des principes généraux, notamment ceux sur les temps de repos consécutifs, arrêtés dans la directive 93/104/CE du Conseil.

Dès à présent, des dispositions préventives doivent être prises dans les hôpitaux incriminés pour éviter toute détérioration de la qualité des soins aux patients.

4. Conclusions

4.1. Le CES appuie la Commission qui adopte une approche pragmatique pour garantir au niveau communautaire la protection de la santé et de la sécurité, pour ce qui concerne le temps de travail, des travailleurs des secteurs et activités actuellement exclus de la directive 93/104/CE du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

4.2. Le CES opte lui aussi pour l'option n° 3 qui prône une approche différenciée en trois points:

- 1) d'étendre l'intégralité des dispositions de la directive 93/104/CE à tous les travailleurs «non mobiles»;
- 2) d'étendre à tous les travailleurs «mobiles» (y compris les pêcheurs maritimes) et à ceux occupés aux «autres activités en mer» les dispositions de la directive concernant:
 - les 4 semaines de congé annuel payé;
 - les examens de santé pour les travailleurs de nuit;
 - la garantie d'un repos suffisant et
 - le plafonnement du nombre annuel d'heures de travail.
- 3) d'adopter, pour chaque secteur ou activité, une législation spécifique concernant le temps de travail et les périodes de repos des travailleurs «mobiles» et mutatis mutandis de ceux occupés «à la pêche maritime» et aux «autres activités en mer».

⁽¹⁾ Arrêt du 12 novembre 1996 statuant sur le recours introduit par la Grande-Bretagne contre le Conseil.

4.3. Tout comme la Commission, le CES continue à espérer que dans le secteur des transports et dans celui de la pêche maritime, les partenaires sociaux trouveront des accords entre eux.

À cet effet, le CES insiste auprès de la Commission pour qu'elle persiste dans sa démarche en responsabilisant les partenaires sociaux, tout en précisant que les nouvelles réglementations à mettre en œuvre:

- obtiendront le caractère contraignant d'une directive;
- s'appliqueront à l'ensemble des personnels concernés;
- ne constituent pas une justification valable pour la régression des conditions de travail actuelles (cf. article 18, point 3, de la directive 93/104/CE);
- reprendront les dispositions de la directive 93/104/CE concernant les dérogations possibles et nécessaires;
- respecteront le principe de la subsidiarité suivant lequel lesdites dérogations puissent être négociées dans les enceintes et par les voies utilisées auparavant dans les différents États membres;
- seront mises en vigueur simultanément pour éviter une concurrence intermodale ruineuse résultant de

l'application de règles différentes en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs;

- souligneront les avantages que la population en général en tirera, sachant que la fatigue résultant d'horaires de travail excessifs constitue un risque réel et direct pour le bien-être et la sécurité d'autrui.

4.4. Il va de soi que les accords conclus entre les partenaires sociaux dans le cadre des «comités paritaires» sur l'application à leur secteur des points énumérés sub 2) au paragraphe 4.2 doivent être intégrés dans la législation sectorielle prévue sub 3) au même paragraphe.

4.5. Finalement, le CES préconise un délai raisonnablement rapproché pour conclure les négociations entre les partenaires sociaux. Compte tenu des résultats desdites négociations, il appartiendra alors à la Commission de saisir sans retard inutile le Conseil de propositions concrètes pour garantir une protection efficace, en matière de temps de travail, de la santé et de la sécurité des travailleurs des secteurs et activités exclus, tout en préservant une flexibilité suffisante pour laisser aux entreprises une marge de manœuvre adéquate.

Dans cette démarche, le CES se doit d'insister sur ses prérogatives de consultations en la matière.

Bruxelles, le 26 mars 1998.

Le Président
du Comité économique et social
Tom JENKINS
