Journal officiel
des Communautés européennes

ISSN 0378–7079

C 373

41e année

2 décembre 1998

Édition
de langue française

Communications et informations

Numéro d'information | Sommaire | Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité des régions

Session de septembre 1998

98/C 373/01 Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels» 1

98/C 373/02 Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur les marchés publics dans l'Union européenne» 13

98/C 373/03 Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 1692/96/CE concernant les ports maritimes, ports intérieurs et terminaux intermodaux ainsi que le projet nº 8 à l'annexe III» 20

98/C 373/04 Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'introduction coordonnée des systèmes de télécommunications mobiles et sans fil (UMTS) dans la Communauté» . . . 23

98/C 373/05 Avis du Comité des régions sur le «Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation — Vers une approche pour la société de l'information» 26

98/C 373/06 Avis du Comité des régions sur «L'importance du commerce hors taxes dans l'Union européenne pour les régions» 33

FR

Prix: 13 ECU

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels»

(98/C 373/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Proposition de règlement (CE) du Conseil du 18 mars 1998 portant dispositions générales sur les Fonds structurels [COM(1998) 131 final — 98/0090 (AVC)] [1];

vu la décision du Conseil en date du 19 mai 1998 de le consulter à ce sujet, conformément aux articles 130 D et 198 C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision du Bureau en date du 13 mai 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 1 «Politique régionale, Fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale»;

vu le projet d'avis adopté par la commission 1, le 8 juillet 1998 (CdR 167/98 rév.) (rapporteurs: MM. Behrendt et Fraga Iribarne);

considérant l'article B du Traité sur l'Union européenne et l'article 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne, qui donnent respectivement pour mission à l'Union européenne et à la Communauté européenne de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, de même que le renforcement de la cohésion économique et sociale et de la solidarité entre les États membres;

considérant l'article 130 A du Traité CE, dans lequel est formulée la politique de la Communauté concernant le renforcement de sa cohésion économique et sociale, la réduction de l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions et du retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales;

considérant l'article 130 B du Traité, qui donne pour tâche à la Communauté de soutenir les efforts des États membres en vue de renforcer leur cohésion économique et sociale au travers des Fonds structurels européens, de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants;

considérant l'article 130 C du Traité, qui donne pour tâche au Fonds européen de développement régional de contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté, et l'article 123 du Traité, qui fixe pour tâche au Fonds social européen d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur; vu également l'article 40 du Traité, qui assigne comme tâche au Fonds d'orientation et de garantie agricole/section orientation, d'atteindre les objectifs de la politique agricole commune;

[1] JO C 176 du 9.6.1998, p. 1.

considérant les articles 130 D et 130 E qui prévoient le droit de participation dans la définition des tâches, des objectifs prioritaires, de l'organisation, des règles générales, des décisions d'application et de l'élaboration de rapports sur la progression de la réalisation de la cohésion économique et sociale;

considérant ses avis sur la communication de la Commission européenne intitulée «Agenda 2000, une union renforcée et élargie» et sur l'avenir de la politique structurelle communautaire, notamment sur les thèmes suivants:

— «Le point de vue des régions et des communes sur l'élaboration d'une politique structurelle après 1999» (CdR 131/97 fin) [1];

— «Premier rapport sur la cohésion économique et sociale» (CdR 76/97 fin) [2];

— «Agenda 2000: financement de l'Union européenne après 1999 compte tenu des perspectives d'élargissement et des défis du XXIe siècle» (CdR 303/97 fin) [3];

— «Le rôle des collectivités locales et régionales dans l'application du principe de partenariat des Fonds structurels» (CdR 234/95) [4];

— «Politique agricole commune et élargissement à l'Est» (CdR 239/96 fin) [5];

— «Les répercussions de l'adhésion à l'Union européenne des pays candidats d'Europe centrale et orientale sur les politiques de l'UE (analyse d'impact)» (CdR 280/97 fin) [6];

— «La question urbaine: Orientations pour un débat européen» (CdR 316/97 fin) [7];

a adopté, lors de sa 25e session plénière des 16 et 17 septembre 1998 (séance du 17 septembre), l'avis suivant.

1. Partie A: Évaluation générale

1.1. La proposition de la Commission européenne concernant un nouveau règlement cadre pour les Fonds structurels se situe dans le contexte global des propositions législatives de l'Agenda 2000. Ces propositions ont pour objectif de mieux préparer la Communauté à l'avenir dans un certain nombre de domaines essentiels, et de créer les conditions de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne. Le Comité des régions souligne avec force l'étroite imbrication existant entre les différents éléments de l'Agenda 2000, leurs propositions législatives et les décisions politiques qui devront être prises. La perspective de l'élargissement à l'Est exige une capacité au changement, y compris à l'intérieur de l'actuelle Europe des Quinze. Les mutations au niveau international rendent indispensable une réorientation de la politique agricole et de la politique structurelle. La réduction des retards de développement et la réalisation d'ajustements structurels qui entraînent une réduction du chômage et une croissance durable par la promotion de la compétitivité régionale doivent figurer au premier plan de la politique structurelle, avec une attention particulière aux territoires caractérisés par des spécificités, tels que les zones de montagne, les zones insulaires et les zones périphériques.

1.2. Tout bien considéré, seule la solidarité permettra à la Communauté de venir à bout des tâches qui lui incombent. Le principe de solidarité a été conçu car le développement équilibré de la Communauté constitue un objectif fondamental de l'Union, et aussi parce que le progrès social et économique auquel nous devons travailler passe par la réduction des déséquilibres régionaux.

1.3. C'est pourquoi la réforme de la politique structurelle communautaire revêt un rôle clef dans les futures décisions relatives à l'Agenda 2000. La proposition de règlement cadre est à cet égard l'élément central de l'utilisation future des fonds, car elle résume toutes les dispositions générales de la politique structurelle. Le Comité des régions considère la proposition de règlement à l'examen comme une base appropriée pour les consultations et les négociations ultérieures. Il estime que la Commission, par ses propositions, s'efforce d'accomplir, pour l'essentiel, les tâches qui lui ont été assignées, à savoir la réduction du nombre des objectifs et des initiatives communautaires et la concentration des régions éligibles.

1.4. Le Comité des régions constate avec satisfaction que la Commission a persisté dans sa détermination de placer au centre de la politique structurelle communautaire la lutte contre les retards de développement, les problèmes d'ajustement structurel, la lutte contre le chômage structurel et la création d'emplois. Ces priorités impliquent également la nécessité de lutter contre le renforcement des écarts de développement en Europe entre le centre et la périphérie, tel que décrit dans le rapport sur la cohésion et dans les travaux du schéma de développement de l'espace communautaire. La définition de priorités centrales — compte tenu du danger d'éclatement thématique des Fonds structurels — est nécessaire afin de garantir une concentration des ressources en faveur de la réalisation des objectifs communs.

[1] JO C 64 du 27.2.1998, p. 5.
[2] JO C 379 du 15.12.1997, p. 34.
[3] JO C 64 du 27.2.1998, p. 40.
[4] JO C 100 du 2.4.1996, p. 72.
[5] JO C 116 du 14.4.1997, p. 39.
[6] JO C 64 du 27.2.1998, p. 48.
[7] JO C 251 du 10.8.1998, p. 11.

Toutefois, elle correspond aussi — surtout — aux priorités politiques reconnues de l'Union européenne, à savoir le renforcement de la cohésion économique et sociale et la lutte contre le chômage.

1.5. Le Comité des régions estime qu'il doit être tenu compte des zones urbaines et des zones connexes dans les propositions de la Commission. L'Europe est le continent le plus urbanisé: 80 % de ses habitants vivent dans des agglomérations urbaines. Les propositions de la Commission ne reflètent pas l'importance des zones urbaines. Le rapport entre zones rurales et urbaines est en train d'évoluer. Cela nécessite une meilleure intégration des politiques urbaine, agricole et structurelle.

1.6. Le Comité des régions accueille avec intérêt l'approche intégrée proposée pour le nouvel objectif 2. La mise en œuvre de stratégies régionales globales devrait en effet contribuer à accroître l'efficacité des Fonds structurels. Il attire cependant l'attention sur la nécessité d'éviter que les procédures ne se trouvent, du fait de cette intégration, alourdies et compliquées. Le Comité des régions estime en outre que la proposition de règlement aurait dû incorporer un plus grand nombre de propositions de simplification de la politique structurelle européenne parmi celles qui ont été élaborées dans les avis cités dans l'exposé des motifs. De manière générale, le Comité des régions souhaite que la réduction du nombre d'objectifs prioritaires et la simplification des procédures des Fonds structurels au niveau communautaire soient effectivement perceptibles non seulement pour les partenaires locaux en charge sur le terrain de la mise en œuvre des programmes mais aussi pour les citoyens.

1.7. Le Comité des régions exprime sa déception quant au fait qu'il n'y a aucune référence à la culture dans la proposition de règlement, et demande, comme il l'a déjà fait dans ses avis précédents, que la culture soit explicitement mentionnée. Cela aiderait à renforcer la contribution que la culture et ses activités connexes peuvent apporter en matière de cohésion sociale, ainsi que leur impact positif sur la promotion de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi dans de nombreuses villes et régions.

1.8. Dans le but de faciliter le financement de projets et de garantir la collaboration du secteur privé dans les projets, le Comité des régions estime que, pour la période qui s'annonce, il conviendra de prendre en compte le cofinancement privé (partenariat public/privé).

1.9. Le Comité des régions estime qu'il est important d'entamer la nouvelle période de programmation des Fonds structurels dès le début de l'an 2000, à la fin de la programmation actuelle. Cela exige que les décisions finales concernant les Fonds structurels soient prises dans les plus brefs délais, c'est-à-dire au plus tard en juin 1999. Le Comité des régions invite instamment la Commission européenne à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect du calendrier fixé et demande, si ce calendrier n'était pas respecté, que des dispositions soient adoptées et que le hiatus entre les deux périodes de financement soit réduit à un minimum. En outre, le Comité des régions invite instamment la Commission à revoir d'urgence les fiches de données de SEM 2000 (programme de la Commission pour l'amélioration de la gestion financière).

1.10. Le Comité des régions réaffirme les positions qu'il a prises dans ses avis antérieurs sur le réaménagement de la politique structurelle communautaire, et se limitera dans le cadre du présent avis à commenter les propositions de la proposition de règlement pour lesquelles il estime que des modifications et des ajouts sont nécessaires.

1.11. Le Comité constate que les propositions de la Commission ont besoin d'être clarifiées. Il demande à la Commission de fournir le plus rapidement possible des informations complémentaires afin que les discussions puissent se poursuivre dans de bonnes conditions.

2. Partie B: Propositions visant à modifier ou à compléter le règlement

2.1. *Titre I: Principes généraux*

2.1.1. Chapitres I et II: Objectifs et missions; éligibilité géographique (articles 1 à 6)

2.1.1.1. Le Comité des régions approuve le document de la Commission lorsqu'il préconise de concentrer les aides sur le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif 1). Il soutient aussi la proposition de la Commission de retenir comme critères pour les régions éligibles au titre de l'objectif 1 le niveau II de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) et la valeur de 75 % de la moyenne communautaire du produit intérieur brut (PIB) par habitant des trois dernières années. Des dispositions transitoires étant prévues pour les régions qui, du fait de leur évolution positive, ne remplissent plus les critères requis pour la nouvelle période de référence, le Comité des régions, rejoignant sur ce point la Commission, exige une application stricte desdits critères, garants de la nécessaire concentration de la politique structurelle dans le cadre de l'objectif 1 jusqu'à la fin de la période de programmation. De même, il estime opportun que les dispositions transitoires prévues prennent également en considération les régions qui sont sorties de l'objectif 1 au cours de la phase de mise en œuvre des règlements en vigueur sans avoir pu devenir éligibles à d'autres objectifs communautaires. Le Comité des régions approuve également la proposition de la Commission d'inclure dans les régions d'objectif 1 les régions ultrapériphériques conformément au nouvel article 299, 2e alinéa, du Traité d'Amsterdam ainsi que les régions de l'actuel objectif 6. Le CdR propose que l'inclusion automatique de l'actuel objectif 6 soit déterminée sur la base de la faible densité de population.

2.1.1.2. Le Comité des régions se félicite de la proposition de la Commission visant à promouvoir à l'avenir, dans le cadre du nouvel objectif 2, le développement des

régions en mutation socioéconomique dans les secteurs de l'industrie et des services, des zones rurales en déclin, des zones urbaines en difficulté et des zones en crise dépendant de la pêche. Le Comité attire l'attention sur l'extrême complexité de cet objectif; ce dernier devra, en fonction de la nature des problèmes dans les zones concernées, d'une part, être subdivisé en sous-objectifs spécifiques et, d'autre part, être coordonné au niveau du programme, les critères de délimitation et de sélection de cet objectif devant tenir compte des spécificités des difficultés structurelles de chaque zone au niveau territorial approprié ainsi que des éventuels critères de périphéricité. La Commission européenne devra par ailleurs préciser notamment les modalités d'intervention du FEOGA-Garantie dans les nouveaux programmes de développement régional et son articulation avec les autres Fonds structurels.

2.1.1.3. Le Comité des régions reconnaît que dans l'intérêt de la concentration des interventions dans les zones les plus gravement affectées de la Communauté, le pourcentage de la population concernée par l'objectif 2 doit également être progressivement réduit. Conformément au principe de souplesse des ajustements appliqué à juste titre dans le cas des mécanismes transitoires, le Comité des régions estime essentiel que le pourcentage de la population pour les régions de l'objectif 2, précédemment fixé à 25 %, soit ramené progressivement et équitablement à 18 %.

2.1.1.4. La procédure proposée par la Commission pour la répartition de ce plafond démographique entre les États membres doit toutefois faire l'objet de quelques éclaircissements supplémentaires. L'on pense plus particulièrement à cet égard à la gravité des problèmes structurels régionaux dans les zones du nouvel objectif 2 au niveau territorial approprié, qu'il convient de distinguer de celle des problèmes structurels au niveau national.

2.1.1.5. Le Comité des régions fait remarquer que, dans certains cas, la concentration peut aboutir à une réduction disproportionnée de l'aide dont des États membres bénéficient au titre de l'objectif 2. Il se félicite donc de la proposition de la Commission de limiter la réduction maximale du pourcentage de la population à un tiers de celle des zones des actuels objectifs 2 et 5b sans tenir compte dans ces calculs des zones sortant progressivement de l'objectif 1 et éligibles au nouvel objectif 2. Ce «filet de sécurité» contribuera à éviter des coupes trop sombres qui pourraient remettre en cause les succès des aides effectuées jusqu'ici.

2.1.1.6. Le Comité des régions remarque qu'il y a lieu de réexaminer les critères proposés par la Commission pour le choix des zones éligibles au titre du nouvel objectif 2.

Sur un plan de principe, il y a lieu de se féliciter que les critères du marché du travail conservent un poids particulier dans la délimitation des zones éligibles et des mesures de soutien. Dans ce contexte, il convient toutefois de remarquer que les taux de chômage communiqués par Eurostat ne reflètent qu'imparfaitement et de manière incomplète la situation dans les régions d'Europe et qu'il y a lieu dès lors de s'efforcer de parvenir à une meilleure harmonisation avec Eurostat.

Le risque existe que les problèmes spécifiques des zones rurales ou industrielles ne soient pas suffisamment pris en considération.

Le Comité des régions estime qu'il reste nécessaire d'aider les zones urbaines désindustrialisées qui ont subi des pertes d'emplois importantes. Tout en respectant les plafonds nationaux pour les régions éligibles, il faudrait prévoir la possibilité de faire intervenir des critères supplémentaires pour les zones industrielles, qu'il s'agisse d'indicateurs de pauvreté, tels que le revenu des ménages par rapport au coût de la vie dans la région et la dépendance vis-à-vis des aides au revenu, ou d'indicateurs de compétitivité, tels que la productivité du travail et le taux de survie des PME.

Toujours dans le respect des plafonds de population éligible des États membres, il conviendrait que les critères de base concernant les zones industrielles en retard de développement ressortissant à l'objectif 2 ne fassent pas l'objet d'une application rigide mais prévoient une certaine souplesse pour les cas tangents, reconnaissant ainsi la difficulté de comparer certains ensembles de données. Les règlements devraient préciser que les États membres agiront avec une certaine souplesse en ce qui concerne la définition des indicateurs socioéconomiques à utiliser pour déterminer l'éligibilité des zones industrielles et rurales qui connaissent les plus grandes difficultés. Ces indicateurs devraient être élaborés par chaque État membre en concertation avec les partenaires locaux et régionaux. Étant donné qu'il figure parmi les domaines d'intervention qui ressortiront à l'objectif 2, le secteur des services devrait être évoqué également dans la délimitation des zones éligibles.

En ce qui concerne les zones rurales, il faudrait associer au PIB par habitant de la région des critères supplémentaires comme le niveau de revenu, la densité de population, la proportion d'actifs employés dans le secteur agricole et le taux de vieillissement de la population. Il faut examiner avec plus de détail si les critères d'octroi d'aides aux zones rurales sont suffisamment larges pour rendre justice à la situation particulière que connaissent ces zones.

De même, la restriction de l'intervention du FEOGA-Orientation aux seules régions d'objectif 1 et son remplacement par le FEOGA-Garantie dans celles d'objectif 2 ne doivent pas aboutir à désavantager les zones concernées.

Pour ce qui concerne les zones dépendantes de la pêche qui sont éligibles à des aides, il faut également procéder à une large évaluation de cette dépendance, en prenant en compte les conditions du développement régional. Dans ce domaine, les critères déterminants pourraient être la taille et l'âge de la flotte ainsi que le niveau d'emploi dans le secteur.

De même, la parcimonie prévisible de la délimitation des zones urbaines éligibles — en liaison avec la modestie des ressources — ne permettra toujours pas de traiter comme il conviendrait les problèmes des agglomérations industrielles en Europe. Elle traduit par ailleurs l'absence de priorité politique attachée au niveau communautaire à la problématique urbaine. En effet, le choix des critères en matière d'éligibilité des zones urbaines au titre de l'objectif 2 dénote plus une volonté d'intervention en faveur des quartiers urbains en crise que de mise en œuvre d'une véritable politique urbaine structurelle.

En outre, de nombreuses initiatives communautaires actuelles, telles que *Urban* et les quatre initiatives industrielles, ont suffisamment prouvé leur utilité. Les propositions à l'examen ne mettent pas assez l'accent sur la traduction de ces expériences dans la politique future.

Le Comité des régions est d'accord avec la Commission quand elle affirme que pour éviter de trop grandes disparités dans les aides reçues, une région doit pouvoir être éligible à l'objectif 2 du fait d'avoir pour voisine une région d'objectif 1. Il fait observer en outre qu'il serait incohérent de ne pas procéder de même pour les régions limitrophes de pays candidats à l'adhésion qui, bénéficiant dès à présent d'aides à la préadhésion et devant recevoir dans le futur le statut de l'objectif 1, affichent des niveaux salariaux, sociaux et environnementaux nettement inférieurs. Il estime donc souhaitable que l'on examine tout particulièrement la situation de ces régions à la lumière des futures adhésions.

2.1.1.7. La sélection des zones du nouvel objectif 2 pourrait se faire en procédant selon les mêmes principes que pour la fixation des plafonds des zones éligibles au niveau national dans le cadre des orientations pour les aides régionales (article 92 paragraphe 3C du Traité CE). En ce sens, le règlement cadre devrait fixer un plafond de population au niveau de l'Union comme à celui de chaque État membre pour la délimitation des régions éligibles au titre du nouvel objectif 2. Les critères de délimitation des zones de ce nouvel objectif 2 devraient être définis par les États membres, en association avec les régions et les collectivités locales. À cet égard, la reconnaissance par la Commission d'une zone comme région pouvant prétendre à des aides nationales doit constituer une condition suffisante pour qu'elle soit rangée parmi l'objectif 2.

Si la Commission souhaite à l'avenir une plus grande cohérence entre les zones éligibles aux Fonds structurels et les zones concernées par les aides à finalité régionale, il importe néanmoins que la politique communautaire de la concurrence (article 92, paragraphe 3C, du Traité) ne vienne pas dans les faits imposer l'élaboration de zonages pour la future programmation des Fonds structurels. Il est indispensable que les collectivités territoriales soient étroitement associées à l'élaboration de la carte des zones éligibles aux Fonds structurels mais aussi à celle des zones concernées par les aides à finalité régionale.

L'assistance fournie sur cette base poursuit des objectifs plus restreints que ceux des Fonds structurels, surtout si l'on tient compte des nouveaux volets de l'objectif 2. En outre, la question est de savoir si une telle approche permet d'anticiper suffisamment les évolutions rapides des rapports de force économiques au sein des régions d'Europe. C'est pourquoi il convient de prévoir également la possibilité d'une aide au titre de l'objectif 2, dans le cadre de la mise en place d'une politique économique subrégionale, pour des régions qui ne figurent pas sur les listes fournies par les États. Il convient de prévoir des exceptions pour les régions ayant bénéficié jusqu'à maintenant de subventions supérieures à la moyenne.

Le Comité des régions doute que le plafond de population de 2 % proposé par la Commission soit suffisant. Le Comité des régions craint que, dans ces conditions, la marge de manœuvre nécessaire pour une politique régionale autonome des régions ne soit exagérément restreinte par les efforts de cohérence de la Commission en matière d'aides.

2.1.1.8. Avec le nouvel objectif 3, le Comité des régions est satisfait de constater que, pour l'essentiel, sa proposition de définir un objectif spécifique pour le développement des ressources humaines a été retenue. Le caractère extrêmement vaste de la définition des possibilités d'éligibilité peut, d'une part, augmenter la marge de manœuvre des collectivités locales et régionales dans leur lutte contre le chômage et pour la modernisation des systèmes d'emploi. Elle comporte toutefois également un danger d'émiettement des aides. Un tel éclatement réduirait les gains escomptés en matière d'efficacité dans la lutte contre le chômage en Europe. Le Comité des régions attire dès lors l'attention sur le fait que le recours au Fonds social européen devra, à l'avenir, continuer à se concentrer sur les domaines concernés par le Fonds social, conformément au Traité d'Amsterdam. En outre, il apparaît nécessaire de recentrer l'attention sur l'exclusion sociale, une ligne d'interventions prévue par l'Agenda 2000 et non reprise dans la nouvelle proposition de règlement. En particulier, les collectivités locales et régionales devront pouvoir conserver la possibilité de sélectionner, parmi les possibilités d'éligibilité de l'objectif 3 et du Fonds social européen, les aspects et les mesures qui prennent le mieux en considération les conditions spécifiques du développement des ressources humaines. Une partie de l'enveloppe consacrée à l'objectif 3 pourrait être en outre consacrée à des mesures d'accompagnement dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi.

2.1.1.9. De l'avis du Comité des régions, il devrait également être possible à l'avenir d'appliquer aux zones de l'objectif 2 les mesures de l'objectif 3 du Fonds social européen. Les interventions dans le cadre de l'objectif 2 n'épuisent que partiellement les possibilités du Fonds social européen pour le développement des ressources humaines. Une utilisation trop ciblée de l'objectif 3 courrait le danger de ne pas être suffisamment prise en considération dans les programmes de l'objectif 2. L'utilisation cohérente et horizontale de l'objectif 3 dans les États membres ne serait alors pas garantie.

2.1.1.10. Le niveau national ne devrait pas être le seul cadre de référence pour toutes les actions menées en faveur des ressources humaines. En complément aux plans nationaux, une approche régionale ou locale des programmes de l'objectif 3 est absolument nécessaire, afin de ne pas perdre de vue les particularités locales et régionales du développement des ressources humaines, ni le fait que les collectivités territoriales sont très souvent les principaux cofinanceurs du FSE. Les stratégies régionales d'innovation doivent pouvoir offrir des points de repère à cet égard, comme indiqué dans une récente décision de la Commission. Dès lors, il y a lieu de définir le niveau du développement et de l'exécution des programmes de l'objectif 3 par le biais de négociations entre la Commission et l'État membre concerné, en tenant compte de l'avis des partenaires.

2.1.1.11. Le Comité des régions propose de préciser la définition de l'objectif 3 à l'article 5 du règlement cadre, afin d'établir un lien direct avec tous les champs d'activité assignés par le Traité d'Amsterdam au Fonds social européen et de souligner expressément la marge de manœuvre des États membres et des collectivités locales et régionales dans la sélection des mesures en liaison avec les plans d'action nationaux. Il convient de rappeler la nécessité d'une étroite concertation des collectivités territoriales dans l'élaboration des Plans nationaux pour l'emploi qui seront une référence importante dans le cadre des futurs programmes de l'objectif 3.

2.1.1.12. Le Comité des régions se réjouit de voir la Commission tenir compte, dans les propositions figurant à l'article 6 de la proposition de règlement cadre, de ses suggestions relatives à la nécessité de mesures de soutien transitoires pour les anciennes zones des objectifs 1, 2 et 5b qui ne rempliront plus, à l'avenir, les conditions d'éligibilité du fait de leurs bons résultats. Ces dispositions transitoires seront nécessaires pour pallier les conséquences de l'arrêt des aides en cours, afin de ne pas remettre en cause les résultats obtenus. Les propositions de la Commission répondent, pour l'essentiel, à ces préoccupations. De même, dans l'intérêt d'un compromis global et équilibré, le Comité des régions invite la Commission à préciser ses propositions quant à la durée de la période de transition et à la définition des dispositions transitoires avant que la décision ne soit prise au Conseil.

2.1.2. Chapitre III: Dispositions financières (article 7)

2.1.2.1. Le Comité des régions réitère les constatations qu'il avait formulées dans ses avis sur l'Agenda 2000 et sur l'avenir de la politique structurelle communautaire les 19 et 20 novembre 1997 [1], à savoir que la future politique structurelle de l'UE, tant dans les actuels que dans les futurs États membres, devra être financée dans le cadre des plafonds de ressources propres et en respectant un pourcentage qui ne pourra dépasser 0,46 % du PIB de l'Union. L'engagement financier proposé par la Commission, d'un montant de 218,400 milliards d'euros (valeur de 1999) pour les régions éligibles des actuels États membres pour la période 2000-2006, montre qu'une concentration appropriée permettra de maintenir, en moyenne, les aides aux futures régions bénéficiaires au niveau élevé atteint pendant la période en cours. Dans l'intérêt d'une concentration des aides sur les régions les plus gravement affectées, le Comité des régions part du principe que deux tiers des ressources disponibles devraient être réservés aux régions de l'objectif 1. Le Comité des régions invite la Commission à chiffrer de manière précise les ressources prévues pour l'objectif 1, comme c'est le cas dans l'actuel règlement cadre.

2.1.2.2. Le Comité des régions invite la Commission à expliciter davantage les procédures prévues à l'article 7 de la proposition de règlement pour la répartition des ressources entre les États membres. Les principaux aspects visés à cet égard sont la pondération des critères objectifs déjà cités (population, prospérité régionale et nationale, gravité relative des problèmes structurels, niveau de chômage). Seule une procédure objective et transparente, fondée au premier plan sur la mise en place au niveau européen d'un critère de périphéricité puis sur la gravité des problèmes structurels régionaux, peut garantir que toutes les régions seront effectivement traitées sur un pied d'égalité.

2.1.2.3. Le Comité des régions réitère ses interrogations, déjà exprimées dans ses avis précités des 19 et 20 novembre 1997, concernant une «réserve de performance» correspondant à 10 % de l'ensemble des moyens, que propose la Commission. Même après la lecture de la proposition de règlement, il n'est pas possible de savoir si ces moyens peuvent être utilisés à mi-parcours selon une procédure qui stimule effectivement la qualité du déroulement du programme. Il y a plutôt lieu de craindre que la priorité ne soit donnée à une libération rapide des moyens, au détriment de projets de qualité qui sont peut-être des projets à plus long terme. Il semble préférable de vérifier si les chiffres de la Cour des comptes européenne, qui font apparaître une sous-utilisation des crédits, ne sont pas en retard sur la pratique dans les régions d'une part. Et d'autre part, si la sous-utilisation n'est pas avant tout la conséquence d'une mise en œuvre beaucoup trop tardive des programmes ainsi que d'un déficit d'informations des opérateurs potentiels.

2.1.2.4. En tout état de cause, le Comité des régions estime que les raisons de la création d'une réserve de performance, à savoir favoriser la qualité des projets et la gestion efficace des ressources sur une longue période de programmation, sont valables. Néanmoins, la réserve de performance de 10 % du total des crédits est en bonne partie incompatible avec les principes de planification, de programmation et de saine exécution; en effet, cela revient dans la pratique à bloquer une somme avoisinant les dépenses d'une année jusqu'à une date postérieure aux évaluations intermédiaires. En outre, cette méthode crée des incertitudes considérables, car il n'existe aucune garantie que son application permette de créer des effets positifs venant compléter ceux que l'on escompte d'un contrôle et d'un suivi sérieux et responsable des interventions. Pour toutes ces raisons, le Comité s'oppose à l'application d'une réserve de ce type et se prononce dès lors en faveur de la suppression de l'article 4, paragraphe 4, et de l'article 43 de la proposition de règlement.

2.1.2.5. Le Comité des régions soutient la mise à disposition de 5 % de l'ensemble des crédits d'engagement des Fonds structurels pour le financement d'initiatives communautaires, ainsi que l'utilisation de 1 % des ressources pour le financement des actions innovatrices et d'assistance technique; à cet égard, il convient de veiller à maintenir l'ensemble des structures de mise en œuvre créées jusqu'à présent, également au niveau

[1] CdR 131/97 fin — JO C 64 du 27.2.1998, p. 5. CdR 303/97 fin — JO C 64 du 27.2.1998, p. 40.

régional, ainsi que tout le système d'accompagnement et d'évaluation nécessaires des programmes. Le Comité des régions souligne toutefois que la Commission, notamment dans ces deux derniers domaines, doit veiller de manière plus rigoureuse à la transparence des procédures relatives à l'allocation des ressources et à l'évaluation de l'efficacité des mesures adoptées.

2.1.3. Chapitre IV: Organisation (articles 8 à 11)

2.1.3.1. Le Comité des régions constate avec satisfaction que la proposition de règlement, sur plusieurs points, renforce, comme l'intention en avait été exprimée, le rôle et l'influence du partenariat. Le Comité rappelle la nécessité de renforcer la participation des autorités régionales et locales à la programmation et à la mise en œuvre des Fonds structurels. Il souligne toutefois également que les dispositions de la proposition de règlement à l'examen en matière de complémentarité et de partenariat doivent prévoir pour les autorités nationales, régionales et locales une marge de manœuvre correspondant au système institutionnel, juridique et financier de chaque État membre en ce qui concerne d'une part la sélection des partenaires les plus représentatifs et d'autre part la nature, l'ampleur et le niveau de leur participation aux interventions au titre des Fonds structurels. L'on promouvrait ce faisant la mise en œuvre d'une politique régionale efficace ainsi que le rôle du niveau régional comme base de programmation dans les États membres, en accord avec la structure de compétences propre à chacun d'entre eux.

2.1.3.2. Le Comité des régions est d'accord pour que l'utilisation des fonds se fasse sur la base d'un large partenariat, associant également les acteurs économiques et sociaux concernés à la préparation, à la surveillance et à l'évaluation des interventions. Les collectivités locales et régionales doivent toutefois continuer à avoir un rôle clef du fait de leur responsabilité politique, de leur connaissance des réalités locales, de l'importance de leur contribution au cofinancement et de leur légitimité démocratique, également lorsqu'il s'agit de décider de la participation d'autres partenaires. Le texte du règlement doit établir des dispositions cadres et non des règles détaillées pour la définition concrète du partenariat. Ces dispositions devront être définies dans les différents documents de programmation, en concertation avec les collectivités locales et régionales, ce qui permettra de prendre en considération les particularités de chaque région et de chaque État membre.

2.1.3.3. Le Comité des régions déplore que la Commission n'ait pas défini de manière plus précise son propre rôle dans le cadre du partenariat et qu'elle ne l'ait pas non plus élargi, bien que l'utilisation des Fonds structurels représente un complément par rapport aux efforts des pouvoirs publics nationaux et régionaux, et que les ressources publiques communautaires, nationales, régionales et communales soient mises en commun de manière coordonnée. Le Comité rappelle les propositions qu'il a formulées quant à la création d'un partenariat fondé sur une véritable égalité, qui trouverait une expression concrète dans un accord écrit concernant les aides accordées au titre des Fonds structurels.

2.1.3.4. La Commission propose d'arrêter à l'avenir sous forme d'orientations les priorités communautaires pour les Fonds structurels. Tout en reconnaissant pleinement le rôle d'orientation communautaire qui revient à la Commission, et l'utilité de telles orientations pour servir de base de discussion des programmes entre la Commission, les États membres et les autorités régionales et locales, le Comité des régions souligne avec force que le processus «de la base vers le haut», ainsi que le caractère obligatoire et fiable des documents de programmation pour l'exécution des interventions au titre des Fonds structurels doivent être assurés. Ces orientations ne devraient en aucun cas se traduire en un droit unilatéral qui permettrait à la Commission d'interpréter les règlements adoptés par le Conseil.

2.1.3.5. Le cas de l'évaluation à mi-parcours de la période de programmation est différent. La modification des circonstances, l'expérience acquise en matière de gestion à mi-parcours de la période considérée rendent souhaitable la publication d'orientations et de priorités d'ajustement concernant la politique régionale, sans aller cependant jusqu'à réformer le règlement général — ce qui est une tâche d'ordre législatif. Sur ce point précis, le Comité des régions devrait être, parmi les organes de l'Union européenne, l'instance chargée d'évaluer la redéfinition et la réorientation des priorités et des orientations de gestion effectuée par la Commission.

2.1.3.6. Les programmes étant appelés à constituer la forme prédominante d'intervention, le Comité observe en outre qu'il y a lieu de définir de manière plus approfondie les informations requises à ce niveau. À cet égard, il convient de déterminer le degré d'information et de détail des programmes. Le règlement prévoit des «mesures» et des «opérations». De l'avis du Comité, le fait que les informations détaillées sur les mesures et les opérations relèvent du partenariat entre la Commission et l'État membre pose problème, les modifications apportées aux programmes pouvant conduire à des retards considérables.

2.1.3.7. La Commission préconise à nouveau, dans cet article, la combinaison de prêts et de subventions dans les interventions au titre des Fonds. Le Comité estime nécessaire de souligner que la participation de la BEI et des autres institutions communautaires n'entraîne aucune condition contraignante. Le choix des formes d'intervention les plus appropriées doit être orienté en fonction des exigences du contenu des programmes et des conditions spécifiques locales.

2.1.3.8. Le Comité des régions souligne que lors de l'établissement de l'additionnalité des ressources des Fonds structurels, il doit être tenu compte, comme dans la période de programmation précédente, de l'ensemble du contexte économique ainsi que des situations spécifiques et des participations régionales et locales sur le plan économique. Dans le cas contraire, l'on risquerait d'avoir des difficultés à prendre en considération de manière adéquate des éléments tels que les dépenses structurelles d'un montant extraordinairement élevé, l'évolution de la conjoncture économique des différents pays, voire les bases juridiques nationales et régionales

de la planification financière. Le Comité des régions préconise dès lors d'intégrer tous les détails de la détermination de l'additionnalité dans les documents de programmation, dans le cadre du partenariat. Pour des raisons de droit budgétaire national et de la nécessaire participation parlementaire, il n'est pas possible de fixer les dépenses pour la politique nationale de l'emploi à l'avance pour toute la période de programmation de six ans, comme le propose la Commission.

2.2. *Titre II: Programmation*

2.2.1. Chapitre I: Dispositions générales (articles 12 à 14)

2.2.1.1. Le Comité des régions approuve l'exigence prévoyant l'obligation, pour les partenaires, d'élaborer dans le cadre du partenariat un avis sur les plans, comme élément du processus de transmission à la Commission et l'obligation, pour la Commission, de prendre en considération lesdits avis. Les plans devront être soumis aux partenaires dans un délai suffisant et raisonnable pour permettre à ces derniers de rendre leur avis. Le Comité des régions espère que ces dispositions seront prises au sérieux et qu'elles donneront réellement aux collectivités locales et régionales une plus grande influence dans la préparation des actions. Le Comité des régions déplore que l'association — ou à tout le moins le droit de regard — des collectivités locales et régionales ne soit pas garanti(e) à l'avenir dans les négociations entre les États membres et la Commission quant à l'approbation des plans. Le Comité des régions attire l'attention de la Commission sur l'effort que suppose, pour les collectivités locales et régionales et les États, la préparation de la programmation, surtout en ce qui concerne les délais d'approbation.

2.2.1.2. Alors que, pour les États membres et les régions, un délai de trois mois est prévu pour l'élaboration des plans de développement régional, la Commission s'accorde un délai de six mois pour mettre en œuvre une décision sur les cadres communautaires d'appui, sur les documents uniques de programmation et sur les programmes opérationnels. Ces délais devraient être inversés, y compris pour des raisons pratiques. Un délai de six mois devrait être accordé pour l'élaboration des plans et des programmes, dont le contenu est plus exigeant, alors que trois mois suffisent pour mettre en œuvre une décision bien coordonnée. Le Comité des régions invite la Commission à faire en sorte que les principes de fonctionnement des Fonds structurels s'appliquent à toutes les interventions financières, et notamment aux mesures instituées par le FEOGA, section Garantie, en matière de développement rural.

2.2.1.3. La proposition de la Commission concernant l'instauration d'un «complément de programmation» ajoute une nouvelle étape à la procédure de programmation. Le Comité rejette cette mesure comme inutile et non fondée. La paragraphe premier de l'article 14 prévoit déjà de soumettre les plans de développement régional à l'avis des partenaires. La participation des partenaires au processus de programmation est dès lors déjà garantie. En outre, la formation des comités de suivi pourrait intervenir immédiatement après la délimitation des zones éligibles, ce qui leur permettrait de donner également leur avis sur le projet de programme opérationnel.

2.2.1.4. Le programme opérationnel prévoit — comme c'est le cas à l'heure actuelle — un plan de financement et une description qualitative des mesures pour chaque axe prioritaire. Le document complémentaire prévoit désormais, en outre, un plan de financement pour chaque mesure. Or il n'est pas sérieusement envisageable de pronostiquer un plan de financement aussi détaillé pour une période de sept années. Cette mesure ne fait que compliquer la procédure de programmation et augmenter le coût de modification des programmes. La Commission n'ayant jamais exigé ces données jusqu'ici, le fait que le document de la Commission doive être transmis simplement à titre d'information et non pour obtenir une autorisation n'est qu'une maigre consolation. En outre, l'article 31 de la proposition de règlement prévoit que le complément de programmation de la Commission constitue une condition des paiements intermédiaires. Le «complément de programmation» pourrait dès lors rendre les paiements plus difficiles.

2.2.2. Chapitre II: Contenu de la programmation (articles 15 à 18)

2.2.2.1. Le Comité des régions juge opportune l'existence d'un programme intégré par région. Il estime que, dans ce cas également, le niveau et le nombre des programmes correspondant le mieux à la structure administrative et à la pratique de l'État membre considéré devraient — de préférence — faire l'objet d'un accord dans le cadre du partenariat.

2.2.2.2. Le Comité des régions estime que les plans de reconversion régionale au niveau territorial approprié en vertu de l'objectif 2 doivent être à même de couvrir l'ensemble des zones de niveau NUTS II au sein d'une même région, ainsi qu'une ou plusieurs zones de niveau NUTS III, ou de niveau inférieur à NUTS III, comme c'est le cas à l'heure actuelle, et ce conformément à la structure interne de chaque État; on doit de surcroît prendre en considération la question soulevée par le Comité des régions au point 5.1.4 de son avis du 14 mai dernier [1].

2.2.2.3. Le Comité des régions estime qu'il n'y a aucune raison pour que la révision des programmes opérationnels et des documents uniques de programmation se fasse obligatoirement après la révision intermédiaire; selon lui, elle doit être facultative en cas de modifications importantes de la situation socioéconomique. En outre, cette révision devra être effectuée dans le cadre de la concertation.

2.2.3. Chapitre III: Initiatives communautaires (articles 19 et 20)

2.2.3.1. Le Comité des régions se voit conforté dans son point de vue, à savoir qu'il est nécessaire de réduire le nombre des initiatives communautaires et de les regrouper par thème. Comme dans la période précédente,

[1] CdR 316/97 fin — JO C 251 du 10.8.1998, p. 11.

il importe que les initiatives communautaires puissent être mises à profit dans l'ensemble de la Communauté, qu'il s'agisse de régions dotées du statut d'objectif ou non. Il se félicite de la liste des domaines proposée par la Commission pour les futures initiatives communautaires. Toutefois, concernant le PIC relatif aux ressources humaines dans un contexte d'égalité des chances, le Comité rappelle la nécessité de renforcer la lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail, notamment celles résultant de l'exclusion ou de la menace d'exclusion dans les zones urbaines. Il rappelle également la nécessité d'un instrument supplémentaire pour accompagner la mutation industrielle et sectorielle ainsi que la reconversion du secteur militaire.

2.2.3.2. Dans le prolongement de l'initiative communautaire *Interreg*, il y a lieu de regrouper tous les instruments de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale de telle sorte qu'elle constitue un instrument d'accompagnement pour les régions confrontées à l'internationalisation dans divers domaines. Le Comité des régions est favorable à un renforcement de la coopération interrégionale. Il estime que dans l'initiative communautaire *Interreg*, l'accent doit clairement porter sur la coopération transfrontalière, ainsi qu'il en a d'ailleurs été jusqu'à présent. À cet effet, il importe aussi de maintenir un large éventail de formes de coopération: transfrontalière, transnationale et interrégionale. Cette coopération devrait s'appliquer également dans le cas d'un ensemble cohérent de territoires, même s'ils ne sont pas contigus, en vue de stimuler un territoire et un aménagement du territoire européen équilibré et harmonieux, par exemple la coopération entre régions comprenant une agglomération urbaine importante. Le Comité renvoie aux expériences positives en matière de coopération transfrontalière aux frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne. Il estime qu'il y a lieu d'utiliser les expériences positives des actuels Interreg IIA et Interreg IIC, dans lesquels la responsabilité est — dans une large mesure — régionalisée.

2.2.3.3. Le Comité des régions se prononce expressément en faveur d'une cohérence et d'une coordination accrues entre Interreg, l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) et les programmes de coopération avec, d'une part, les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion et Chypre et, d'autre part, avec les pays méditerranéens tiers, ainsi qu'avec la Russie, la Norvège et la Suisse. Il est favorable à un réajustement du rôle de la coopération locale et régionale et à la prise en compte dans la préparation et la mise en œuvre de la nouvelle initiative pour la coopération locale et régionale, des expériences des programmes Écos/Ouverture, Recite et autres programmes similaires. Ces expériences nous ont notamment appris qu'en termes d'objectifs et de contenu, les programmes en question apportent une précieuse contribution à l'échange d'expérience entre collectivités territoriales dans des domaines qui ont de l'importance pour le développement régional. En revanche, les mécanismes d'attribution et les modalités de paiement manquent parfois de transparence. En même temps, le Comité se félicite que la nouvelle initiative puisse apporter d'une manière générale un soutien financier, dans le cadre d'un seul dispositif, aux coopérations interrégionales qui auparavant soit étaient aidées de manière sporadique, c'est-à-dire par projet s'inscrivant dans un programme, soit n'étaient éligibles à aucune aide.

2.2.3.4. Enfin, le Comité des régions réitère sa proposition de coordonner les projets des initiatives communautaires et les programmes des objectifs des Fonds structurels. La mise en œuvre des initiatives communautaires devrait pouvoir être articulée avec les programmes opérationnels régionaux. Lorsque les autorités locales et régionales concernées le souhaitent, la mise en œuvre des intiatives communautaires devrait pouvoir être intégrée dans les programmes opérationnels régionaux.

2.2.3.5. Il importe toutefois de souligner dans ce contexte que l'initiative *Leader*, qui a jusqu'ici contribué favorablement au développement des zones rurales, ne doit pas perdre à l'avenir, du fait de l'orientation horizontale prévue, son effet positif de stimulation au niveau local. Dès lors, le Comité invite la Commission à renforcer encore, dans l'initiative communautaire à venir, la position des groupes d'action locale dans la planification et la mise en œuvre des programmes, afin de marquer clairement la reconnaissance de la compétence de ces groupes pour le développement régional autonome. Il n'y a donc pas lieu de rechercher une intégration administrative dans le programme de développement rural horizontal, mais bien plutôt la coopération et la concertation. La mise en œuvre de la nouvelle initiative communautaire de développement rural doit reposer sur les principes de la programmation et du partenariat. Si leur création est décidée, les groupes d'action locale devraient fonctionner en association étroite avec des partenariats dirigés à l'échelon local et régional, en agissant dans un esprit de responsabilité et de transparence. Se référant notamment à l'initiative communautaire de développement rural, le Comité accueille favorablement l'importance attribuée à ce secteur, qui requiert un renforcement, notamment à la lumière des résultats positifs obtenus par l'expérience *Leader*. Il souligne à cet égard que le principe de programmation du bas vers le haut, fondamental pour une action efficace de développement des zones rurales, doit être conservé et renforcé. Par ailleurs, il apparaît opportun d'assurer l'intégration de l'initiative dans les documents de programmation pour des raisons de cohérence et de compatibilité.

2.2.4. Chapitre IV: Actions innovatrices et assistance technique (articles 21 à 23)

2.2.4.1. S'agissant des actions innovatrices, le Comité des régions propose d'ancrer expressément dans le texte du règlement le lien étroit qui les unit aux programmes des zones concernées et aux autres processus de stratégie régionale. La procédure d'ouverture et de sélection des actions innovatrices devrait conserver une dimension communautaire forte afin de préserver l'accès des opérateurs locaux et de la société civile aux Fonds structurels. Elle devrait néanmoins être organisée de manière à ne pas susciter des attentes qu'il sera ensuite impossible de satisfaire compte tenu du caractère limité des ressources réelles. En ce qui concerne les actions innovatrices et les projets pilotes pour les zones des objectifs 1 et 2, la Commission devrait, avant d'allouer les ressources, veiller à ce que les organismes chargés de la gestion des programmes soient effectivement consultés afin de garantir la cohérence des activités.

2.2.4.2. Le Comité des régions souligne que les actions et les projets pilotes innovateurs doivent rester accessibles à toutes les régions, éventuellement en partenariat avec les régions éligibles aux objectifs. Afin de contribuer à la simplification et à une meilleure efficacité de ces instruments, il y a lieu d'assurer à l'avenir des critères transparents, une administration non bureaucratique et décentralisée et le maintien de la possibilité de soutenir des projets pilotes de petite dimension.

2.2.5. Chapitre V: Grands projets (articles 24 et 25)

2.2.5.1. Le Comité des régions se félicite que la Commission ait l'intention de porter à 50 millions d'euros le seuil des dépenses totales à prendre en considération pour les grands projets. D'autre part, il estime toutefois que les autorisations pour les grands projets devraient être accordées, comme c'est le cas actuellement, dans le cadre des programmes agréés et non pas sur une base séparée qui serait définie par la Commission. La sécurité de la planification évoquée par la proposition de la Commission et les délais résultant des dépenses liées à l'octroi des autorisations et aux dépenses administratives font craindre qu'à l'avenir, le financement des grands projets ne soit plus du tout — ou rarement — possible.

2.2.5.2. Il ne semble pas très efficace que la Commission ait le pouvoir de confirmer ou de modifier après coup les interventions communautaires, lorsque le projet fait partie d'un axe prioritaire dont la part de cofinancement a été négociée dans le cadre du CCA.

2.2.6. Chapitre VI: Subvention globale (article 26)

2.2.6.1. Le Comité des régions estime qu'il est nécessaire de maintenir la subvention globale en tant que moyen d'intervention indépendant des programmes opérationnels, étant donné que cette subvention avait été conçue afin de disposer d'un instrument plus mobile et mieux adapté à la réalité économique que les programmes opérationnels. D'autre part, sa suppression en tant que moyen d'intervention rendrait le recours à la subvention globale plus lent et plus difficile que l'utilisation des programmes opérationnels. Le Comité des régions accueille favorablement la possibilité prévue par le règlement cadre, dans le cas des initiatives communautaires, d'une convention sur l'utilisation des subventions globales conclue entre un organisme intermédiaire et la Commission, dans le cadre du partenariat avec les régions, les collectivités locales et les États concernés.

2.3. *Titre III: Participation et gestion financière des fonds*

2.3.1. Chapitre I: Participation financière des Fonds (articles 27 à 29)

2.3.1.1. Soucieux de parvenir à une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des programmes opérationnels, le Comité des régions estime que la décision de financer les programmes à l'aide d'un seul ou de plusieurs Fonds doit être prise en partenariat avec les autorités de gestion.

2.3.1.2. Pour le Comité des régions, la participation financière des Fonds doit continuer à se faire sous la forme traditionnelle des subventions. Le recours à d'autres formes telles que celles qui sont envisagées par la proposition de règlement (aide remboursable, bonification d'intérêt, garantie, etc.) pourrait être envisagé en dernier lieu comme formule complémentaire, mais en aucun cas comme formule de remplacement.

2.3.1.3. Le Comité des régions se prononce en faveur du maintien des limites actuellement en vigueur pour la participation des fonds au total des coûts et aux dépenses publiques susceptibles de bénéficier de subventions. Il ne voit pas la nécessité de poursuivre la différenciation des modes d'intervention dans le cadre du règlement. En cas de besoin, notamment dans les régions périphériques et les régions ultrapériphériques, les limites de participation des fonds communautaires devraient pouvoir être majorées, ceci pour tenir compte de leur situation et handicaps spécifiques. Ce point peut faire l'objet d'un accord entre les partenaires intéressés dans le cadre des cadres communautaires d'appui ou des documents de programmation, dans le respect des prescriptions communautaires sur le contrôle des aides.

2.3.1.4. Le Comité des régions se prononce en faveur d'une définition claire des dépenses effectuées dans le cadre des opérations et des actions innovatrices qui sont susceptibles de bénéficier de subventions, avant la mise en œuvre des nouveaux programmes et en accord avec les États membres. Dans l'intérêt d'une approche aussi simple que possible, le règlement cadre devrait se référer à cet égard aux fiches de travail SEM (fiches de travail sur l'éligibilité des dépenses dans le cadre des Fonds structurels).

2.3.2. Chapitre 2: Gestion financière (articles 30 à 32)

2.3.2.1. La Commission propose qu'à l'avenir, les engagements budgétaires pour lesquels aucune demande de paiement recevable n'a été présentée à l'issue de la

deuxième année suivant celle de l'engagement, soient dégagés d'office, et que la participation des Fonds à cette intervention soit réduite d'autant. Le Comité des régions, tout en reconnaissant la nécessité d'une gestion rigoureuse des crédits communautaires, s'inquiète des conséquences d'une telle proposition, qui risque d'accroître l'insécurité de la planification dans les régions bénéficiaires et entraverait les efforts en faveur des projets de qualité, dont l'échéance est nécessairement plus longue. Les collectivités locales et régionales doivent, au cours de la période considérée, consentir des engagements de paiements aux bénéficiaires finaux. Si, pour des raisons liées à des problèmes externes, les crédits ne sont pas mis à disposition, les collectivités locales et régionales sont confrontées à des problèmes budgétaires insolubles. La flexibilité des Fonds structurels doit dès lors être maintenue, indépendamment des exercices budgétaires. Cela concerne aussi l'obligation du Parlement européen quant à la rebudgétisation des Fonds structurels.

2.3.2.2. Le Comité des régions estime que, tel qu'il est prévu par la proposition de règlement, le délai de quatre mois (jusqu'au 30 avril) sur lequel compte la Commission pour adopter les engagements budgétaires pour les interventions prévues est trop long et qu'il conviendrait dès lors de le réduire.

2.3.2.3. S'agissant des paiements, le Comité des régions est favorable à ce que le délai des «deux mois à compter de la réception d'une demande recevable», indiqué comme limite maximale pour qu'ils soient effectués par la Commission, soit mentionné à titre indicatif et non comme règle générale.

2.3.2.4. Le Comité des régions constate avec intérêt que la Commission, pour la prochaine période de référence, a l'intention de transformer la gestion financière des Fonds en un système de remboursement selon lequel, à l'exception d'un acompte unique correspondant à 10 % de l'ensemble des coûts, la totalité des paiements de la Commission sera effectuée à l'autorité chargée de la gestion des Fonds en remboursement des dépenses effectivement payées et certifiées. Le Comité craint cependant que cette manière de procéder ne conduise, au plus tard au cours de la deuxième moitié de la période de programmation, à des charges inacceptables sur les budgets des collectivités locales et régionales, qui devraient avancer le financement de ces coûts. Compte tenu des actuelles contraintes budgétaires, cela représenterait une exigence démesurée, qui ne pourrait que donner lieu à des complications dans l'utilisation des Fonds structurels.

2.3.2.5. L'obligation faite aux États membres d'envoyer au plus tard pour le 30 avril de chaque année à la Commission une actualisation des prévisions de demandes de paiement pour l'exercice budgétaire en cours ainsi que pour l'exercice budgétaire suivant constitue une lourde charge pour l'administration. Le Comité des régions estime qu'il serait préférable de prévoir la communication à la Commission, avant le 31 mai de chaque année, du montant de la programmation annuelle pour l'exercice en cours et pour l'exercice suivant, à la suite d'une éventuelle reprogrammation des prévisions de paiements pour les deux années considérées.

2.4. *Titre IV: Éfficacité des interventions des fonds*

2.4.1. Chapitre I: Suivi (articles 33 à 36)

2.4.1.1. En ce qui concerne l'examen annuel des principaux résultats de l'année précédente par la Commission et l'autorité de gestion, la proposition de règlement ne précise pas la valeur que peuvent avoir les observations ou les recommandations formulées par la Commission après ledit examen, ni la portée de ces dernières au cas où elles seraient rejetées par une autorité de gestion. Le Comité des régions estime que ces observations et ces recommandations doivent être effectuées dans le cadre de la coopération et non par le biais d'une formulation unilatérale de la Commission.

2.4.1.2. Le Comité des régions s'attendait à ce que les comités de suivi, après l'annonce faite par la Commission, disposent de davantage de compétences. Malheureusement, la proposition de règlement à l'examen ne prend pas clairement position en la matière. Du point de vue du Comité des régions, il y a lieu de renforcer tout particulièrement le droit du comité de suivi à décider de manière définitive sur les petites et les moyennes modifications de programmes — y compris la redistribution limitée des moyens entre les axes prioritaires d'un programme opérationnel. L'on renforcerait ainsi de manière essentielle la flexibilité et la facilité d'utilisation des Fonds structurels sur place, ainsi que le rôle des collectivités locales et régionales et des autres partenaires dans ce contexte. Le Comité des régions invite instamment la Commission à participer de façon active et responsable aux comités de suivi dans le cadre de la coopération.

2.4.1.3. Au reste, le Comité des régions se félicite de la distinction proposée entre les partenaires représentés au sein du Comité sur la base de leur responsabilité financière pour les interventions. Ce modèle devrait, en tout état de cause, être appliqué également dans le cas des ressources humaines.

2.4.1.4. Le nombre, le niveau et la taille des comités de suivi à créer doivent faire l'objet d'accords tenant compte des spécificités de chaque État membre dans le cadre communautaire d'appui et dans le document de programmation.

2.4.1.5. Le Comité des régions rappelle sa proposition de déterminer, en accord avec tous les partenaires, les indicateurs matériels et financiers pour le suivi des interventions dans le cadre des décisions de programmation. Les indicateurs doivent être établis en accord avec les régions chargées de l'application pratique des programmes, et en fonction de leurs conditions et de leurs besoins spécifiques.

2.4.2. Chapitre II: Contrôle financier (articles 37 et 38)

2.4.2.1. Le Comité des régions se prononce en faveur du renforcement de l'activité des différents organes de contrôle au niveau communautaire, tels que le contrôle

financier de la DG XVI et de la DG XX, le contrôle de la Cour des Comptes et les contrôles temporaires de l'UCLAF. Ces contrôles devraient — dans l'intérêt de la plus grande efficacité possible — être harmonisés. En ce sens, il conviendrait d'envisager une coordination entre les organes de contrôle communautaires et les organes compétents des administrations nationales, régionales et locales. L'on ne voit pas clairement selon quelle procédure l'État membre, sur la base des recommandations ou des invitations de la Commission, doit prendre ou non des mesures correctives, ni dans quels cas et de quelle manière la Commission peut, en cas d'irrégularité, différer tout ou partie des paiements. La procédure de partenariat doit être définie de manière plus efficace afin de pouvoir répondre également à ce cas de figure. Les interventions structurelles communautaires dotées d'un budget modeste, telles les actions innovatrices, devraient pouvoir bénéficier d'un assouplissement des règles d'éligibilité et de l'instauration d'un contrôle financier a posteriori, ce dernier étant accompagné de mécanismes de mutualisation des risques encourus.

2.4.2.2. Le Comité des régions estime que les corrections financières doivent être effectuées dans le cadre de la coopération, en respectant toutes les garanties de la procédure.

2.4.3. Chapitre III: Évaluation (articles 39 à 42)

2.4.3.1. La proposition de règlement de la Commission met l'accent sur l'opportunité des évaluations, ce qui — du point de vue du Comité des régions — est indiscutable. Les évaluations apportent, de toute évidence, une valeur ajoutée à la transparence et à l'efficacité de l'action des Fonds.

2.4.3.2. La politique régionale a été mise en œuvre peu à peu, essentiellement par le biais des programmes dits «opérationnels» — forme d'intervention retenue également pour la nouvelle période. Le Comité des régions constate qu'il n'existe toutefois pas de méthodologie unique acceptée par tous et viable pour l'évaluation des programmes opérationnels. Il existe des méthodologies pour l'évaluation des projets, mais pas pour la multitude d'actions qui constituent un programme opérationnel. Dès lors, il serait souhaitable — sans remettre en cause le principe d'évaluation — d'établir, dans le cadre du principe de coopération, une méthodologie générale et partagée par tous pour l'évaluation des programmes opérationnels.

2.4.3.3. Le principe de coopération devant être à la base de toute évaluation, le Comité estime nécessaire de désigner une instance d'arbitrage qui puisse, en cas de conflit, régler les éventuels différends entre l'État membre et les régions et les services de la Commission, en ce qui concerne l'appréciation des évaluations.

2.4.3.4. Quant à l'évaluation préalable à intégrer aux plans, le Comité des régions observe avec préoccupation que les exigences requises sont extrêmement vastes et difficiles à définir, surtout si l'on tient compte de la brièveté des délais pour la présentation des plans et de toutes les autres exigences requises pour leur préparation.

2.4.3.5. Le Comité des régions préconise que l'autorité de gestion soit chargée de prendre l'initiative et d'assurer la coordination de l'évaluation intermédiaire, et que le comité de suivi se charge de l'approuver — comité auquel, si l'on s'en tient à la proposition figurant dans le présent avis, la Commission participerait avec une voix et un vote propres. De cette manière, la Commission n'aurait pas non plus à se prononcer ultérieurement sur la pertinence, ni sur la qualité de l'évaluation.

2.5. *Titre VI: Comités*

2.5.1. Le Comité des régions propose que les autorités locales et régionales, à travers leurs délégations nationales, participent aux comités chargés de conseiller la Commission en ce qui concerne respectivement le développement et la reconversion des régions, l'article 124 du Traité, le développement rural, le secteur de la pêche et de l'aquaculture et les initiatives communautaires. Étant donné l'intention de la Commission de renforcer le partenariat, il serait logique que la participation à ces organes ne soit pas réservée aux États membres. Le Comité des régions propose par ailleurs qu'outre le Parlement européen, le Comité des régions soit lui aussi tenu informé des travaux de ces comités.

3. Le Comité des régions invite la Commission européenne à réviser la proposition de «Règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels» et à prendre en compte les propositions formulées par le Comité dans le présent avis.

Bruxelles, le 17 septembre 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur les marchés publics dans l'Union européenne»

(98/C 373/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission sur les marchés publics dans l'Union européenne [COM(1998) 143 final];

vu sa décision du 13 mai 1998, conformément à l'article 198 C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis en la matière et de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» des travaux préparatoires;

vu le projet d'avis (CdR 108/98 rév.) adopté par la commission 6, le 3 juin 1998 (rapporteurs: M[mes] Lund et Birath-Lindvall);

a adopté, lors de sa 25[e] session plénière des 16 et 17 septembre 1998 (séance du 17 septembre), l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La Commission a publié le 11 mars 1998 sa communication sur les marchés publics dans l'Union européenne, qui fait suite au large débat lancé par le Livre vert intitulé «Les marchés publics de l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir» [1].

1.2. Le Comité des régions a apporté sa contribution à ce débat en adoptant un avis en la matière le 16 juin 1997 (CdR 81/97 fin) [2]. Dans cet avis, le Comité constate que les directives communautaires sur les marchés publics revêtent une importance considérable pour les pouvoirs adjudicateurs au niveau local et régional, ces derniers ayant la responsabilité d'une grande partie des marchés publics. Le Comité critique en outre sans ambiguïté les aspects inutilement bureaucratiques des directives sur les marchés publics. Le principal point de l'argumentation du Comité est que le cadre législatif doit être simplifié dans les meilleurs délais, afin de l'adapter aux exigences des rapports modernes entre secteur public et secteur privé. En outre, plusieurs États membres ont, en matière de marchés publics, une pratique restrictive allant au-delà des directives communautaires, ce qui crée des situations de concurrence inégale.

1.3. De nombreuses autres organisations et institutions — parmi lesquelles notamment le Parlement européen — ont également critiqué les directives concernant les marchés publics. La nécessité de simplifier et de rendre plus souples les procédures de passation des marchés publics, et de faciliter l'accès à l'information dans ce domaine, sont autant de messages clairs émanant des différentes parties impliquées dans l'application quotidienne de la législation en la matière.

2. Observations générales

2.1. *L'approche globale*

2.1.1. Le Comité des régions considère dès lors comme positif le fait que la Commission, dans sa communication, mette l'accent sur la nécessité de simplifier les directives et de les appliquer avec une plus grande souplesse. Le Comité estime que la communication de la Commission exprime une volonté de répondre aux propositions qu'il avait formulées dans son avis sur le Livre vert, visant à simplifier et à assouplir les règles actuelles.

2.1.2. Il ressort de cette communication que la Commission a l'intention de présenter, en 1998, un ensemble de mesures ayant principalement pour but de simplifier le cadre législatif. Le Comité se félicite que la Commission, conformément aux souhaits du Comité des régions, ait abandonné l'idée que la stabilité du régime juridique des marchés publics était prioritaire par rapport à la nécessité d'un aménagement des directives existantes.

2.1.3. Le Comité des régions rejoint dès lors la conclusion principale de la Commission dans le débat concernant les marchés publics, à savoir la nécessité d'une simplification et d'une plus grande flexibilité.

2.2. *Simplification et flexibilité*

2.2.1. Il ressort de la communication que la Commission souhaite, à l'avenir, partir du principe qu'une flexibilité accrue doit aller de pair avec un bon fonctionnement des instances de contrôle et de recours au niveau national. Le Comité des régions soutient cette série de simplifications de même que le renforcement des contrôles nationaux, pour autant que, dans la pratique, cette approche conduise à une plus grande flexibilité. Le Comité des régions souligne également que de nombreux pays ont déjà institué des organes de contrôle et de

[1] COM(96) 583 final.
[2] JO C 244 du 11.8.1997, p. 28.

recours qui fonctionnent de manière satisfaisante. Le Comité souhaite en outre inviter la Commission à adopter également le principe selon lequel les marchés publics dans l'UE doivent toujours être liés à des bénéfices réels, tant pour les pouvoirs adjudicateurs que pour les entreprises qui fournissent le secteur public. Les marchés publics communautaires doivent être un instrument actif, permettant d'obtenir des marchandises de haute qualité au meilleur prix. Dans la pratique, pour les entités adjudicatrices comme pour les soumissionnaires, ce principe doit garantir que les coûts de transaction des marchés publics ne minent pas les bénéfices économiques résultant d'un accroissement de la concurrence.

2.2.2. Codification des directives sur les marchés publics

2.2.2.1. La Commission propose, dans sa communication, de regrouper en une directive unique les directives dites «classiques» («Fournitures», «Travaux», «Services»), répondant ainsi aux souhaits du Comité des régions. Le but de ce regroupement est de parvenir à une simplification des procédures administratives et à une plus grande clarté dans l'application de la législation sur les marchés publics, tant pour les entités adjudicatrices que pour les fournisseurs.

2.2.2.2. Le Comité soutient totalement cette proposition visant à instaurer cette procédure nouvelle qui facilitera le travail des collectivités locales et régionales; en effet, ces dernières n'auront plus à se conformer qu'à une seule législation au lieu de trois à l'heure actuelle. Le Comité estime que ce regroupement doit se faire dans les meilleurs délais, et que la codification doit être accompagnée de documents interprétatifs.

2.2.2.3. Le Comité des régions accueille favorablement les propositions visant à améliorer le fonctionnement des directives. Parallèlement, il demande instamment aux États membres d'accélérer l'application des directives.

2.2.3. Proposition de mise en place d'une nouvelle procédure de passation — le «dialogue compétitif»

2.2.3.1. La Commission a proposé, afin de répondre de manière concrète à la nécessité de simplifier les procédures, la mise en place d'une nouvelle procédure de droit commun appelée «dialogue compétitif». Cette proposition a pour objectif de parvenir à une souplesse et à une flexibilité dans les rapports entre secteur privé et secteur public impossible à atteindre dans le cadre des procédures dites «classiques» — les procédures «ouverte» et «restreinte». La Commission propose que cette nouvelle procédure remplace l'actuelle procédure négociée avec publication, aujourd'hui très difficile à appliquer.

2.2.3.2. Le Comité soutient la proposition de la Commission visant à instaurer cette nouvelle procédure, sous réserve qu'elle conduise véritablement à une simplification et ne se traduise en aucune manière par une régression par rapport à la procédure de négociation actuelle. Le Comité estime que dans ce contexte, il y a lieu d'élucider les problèmes que rencontrent les collectivités locales et régionales avec les directives existantes.

2.2.3.3. Le problème principal auquel sont confrontées les collectivités locales et régionales est la difficulté, dans la pratique, de traiter un dossier d'offre de manière satisfaisante dans l'Union européenne, surtout dans les domaines où les produits et le marché connaissent une évolution très forte et où les prestations sont très complexes. Ces difficultés se produisent notamment pour les marchés du secteur de la santé (technologie médicale, équipements chirurgicaux et imagerie médicale, etc.) et pour les offres concernant les systèmes informatiques. Les problèmes rencontrés sont essentiellement de quatre ordres:

1) avant la publication proprement dite de l'offre, il est du devoir des pouvoirs publics de décrire avec précision leurs besoins dans le texte de l'appel d'offre. Cela suppose que le pouvoir adjudicateur puisse contacter facilement les fournisseurs et qu'il recueille toutes les données dont il a besoin quant aux possibilités du marché;

2) au cours de la procédure elle-même, des clarifications mineures portant sur le texte de l'appel d'offre publié par l'adjudicateur ou encore des explications concernant l'offre faite par le soumissionnaire sont souvent nécessaires;

3) lors de la rédaction du contrat, il peut s'avérer nécessaire d'adapter certains éléments de la prestation globale, le pouvoir adjudicateur et le soumissionnaire travaillant alors en collaboration;

4) lors de l'exécution du contrat, des ajustements techniques mineurs peuvent se révéler nécessaires.

2.2.3.4. Dans les quatre domaines précités, l'expérience de nombreuses collectivités locales et régionales montre que la législation actuelle en matière de passation des marchés constitue une barrière tout à fait inutile à une interaction souple entre les parties, condition nécessaire pour que les citoyens perçoivent les meilleures prestations au meilleur prix.

2.2.3.5. Un rapport, élaboré par la commission suédoise des recours concernant les marchés publics [1], montre notamment que les effets purement économiques de la législation sur les marchés, comme par exemple l'épargne réalisée par les pouvoirs publics, sont faibles. De l'avis du Comité des régions, cette enquête montre qu'une législation trop tâtillonne et trop rigide peut avoir une influence négative du point de vue économique, et que les résultats auraient pu être meilleurs si la législation avait été plus souple.

2.2.3.6. Conséquence directe: les collectivités locales et régionales sont souvent contraintes d'avoir recours à des prestations onéreuses auprès de consultants externes

[1] «Effekter av lagen om offentlig upphandling» («Les effets de la loi sur les marchés publics»), Nämnden för Offentligt Upphandling, janvier 1998.

pour traiter le dossier d'adjudication. Cette situation conduit, globalement, à adopter des solutions qui reviennent plus cher au citoyen.

2.2.3.7. Conséquence indirecte: par suite des obstacles au dialogue entre le pouvoir adjudicateur et les fournisseurs, le développement du produit et la réflexion ne se font pas dans les meilleures conditions. De l'avis du Comité, ces inconvénients peuvent, à long terme, dépasser le simple aspect de la croissance et de l'emploi.

2.2.3.8. Le Comité des régions invite dès lors la Commission à veiller à ce que la proposition visant à mettre en place la nouvelle procédure pour la passation des marchés publics — le dialogue compétitif — prévoie un degré élevé de flexibilité, de sorte qu'il soit possible de mener un large dialogue avec les fournisseurs à la fois avant, pendant et après l'exécution de l'offre.

2.2.3.9. Dans le même temps, le Comité des régions invite la Commission à abandonner l'idée selon laquelle il serait possible, dans la procédure d'adjudication, de séparer la question du contenu de celle du prix. À l'heure actuelle, il n'est pas toujours possible de procéder à des modifications techniques dans un contrat dans le cas où ces modifications ont une influence sur le prix. Une passation de marché dans l'Union européenne doit être considérée comme un tout, dans lequel le prix et le contenu ne font qu'un.

2.2.3.10. Le Comité des régions estime qu'il est vital que le dialogue compétitif soit aligné sur les autres procédures de droit commun, dites «ouverte» et «restreinte».

2.2.4. Clarification de notions ambiguës dans les directives sur les marchés publics

2.2.4.1. La Commission se propose de clarifier les directives sur les marchés publics dans toute une série de domaines, de manière à simplifier l'application quotidienne de la législation. Le Comité des régions se félicite de cette initiative, dans la mesure où des textes obscurs donnent lieu à des problèmes d'interprétation et entraînent des frais administratifs élevés.

2.2.4.2. Un exemple de domaine dans lequel il existe un besoin de clarification est celui du dialogue que les pouvoirs publics peuvent avoir avec les fournisseurs avant le lancement de la procédure de passation du marché (dialogue technique). Dans la pratique, les pouvoirs publics ont besoin de recueillir des informations et des connaissances auprès des entreprises sur les solutions qui sont disponibles sur le marché. Ce dialogue est aujourd'hui fortement obéré par la pratique actuelle en matière d'interprétation. Tant les pouvoirs publics que les fournisseurs ont besoin de davantage de flexibilité.

2.2.4.3. Le Comité des régions estime qu'il est tout à fait décisif, pour la clarification future des concepts utilisés dans les directives sur les marchés publics, que la Commission voie d'un œil favorable le principe d'une simplification des textes et d'une plus grande flexibilité. Le Comité des régions estime que les précisions portant sur les perspectives de simplification doivent se faire, dans la mesure du possible, à l'aide de documents d'interprétation complémentaires ou, en cas d'impossibilité, par le biais de modifications aux directives.

2.2.4.4. Le Comité estime qu'il y a lieu de clarifier les conditions dans lesquelles il peut être fait appel à des conseillers du secteur privé pour les marchés publics dans l'Union européenne. De l'avis du Comité, il est nécessaire de garantir un niveau élevé d'indépendance entre les conseillers privés et les soumissionnaires, surtout s'agissant de domaines dans lesquels fournisseurs et conseillers ont des liens étroits d'ordre historique et culturel.

2.2.5. La diminution des obstacles administratifs — Élargir la capacité d'offre

2.2.5.1. Le Comité des régions estime que le niveau actuel des seuils dans le domaine des services et des fournitures entraîne toute une série de surcharges inutiles sur le plan administratif, tant pour l'entité adjudicatrice que pour le soumissionnaire. Le débat qui a fait suite à la publication du Livre vert a montré que nombreux sont les intéressés qui partagent ce point de vue.

2.2.5.2. L'expérience montre que les entreprises ne s'intéressent que rarement aux petits contrats hors de leurs frontières nationales. Les analyses effectuées par la Commission montrent qu'environ 1 % seulement du total des contrats va à des entreprises situées hors des frontières nationales. Une enquête réalisée par les communes danoises montre que dans la phase de préqualification, les entreprises étrangères ne se portent candidates qu'à concurrence de 3 % pour les appels d'offre concernant les services. L'on peut en déduire que, selon toute vraisemblance, les petits contrats n'ont qu'un intérêt essentiellement régional, ou au mieux national dans certains cas.

2.2.5.3. De l'avis du Comité des régions, le manque d'intérêt des entreprises pour les petits contrats transfrontaliers et l'importance des frais administratifs plaident clairement en direction d'un relèvement des seuils. Le Comité invite dès lors à nouveau la Commission à proposer le relèvement des seuils dans les directives «Fournitures» et «Services».

2.2.5.4. Le Comité réitère sa demande d'une analyse d'ensemble des conséquences administratives des directives sur les marchés publics, ainsi que des conséquences de la mise en œuvre des directives par les États membres.

3. **Observations particulières**

3.1. *Le respect de l'environnement et la législation sur les appels d'offres*

3.1.1. La Commission, dans sa communication, s'efforce de clarifier la manière de satisfaire aux exigences environnementales dans le domaine des marchés publics. Le Comité des régions se félicite de l'intention déclarée de la Commission de faire un effort en faveur des achats «verts», et souligne dans le même temps que nombre de collectivités locales et régionales œuvrent activement en

faveur d'une politique allant dans ce sens. Le Comité des régions fait néanmoins observer que les exigences environnementales ne peuvent être mises sur le même plan que le principe de rentabilité.

3.1.2. Du point de vue du Comité des régions, il est très important, s'agissant des marchés publics, que l'on puisse formuler non seulement des exigences relatives aux caractéristiques du produit (par exemple la teneur en PVC du plastique), mais aussi des exigences objectives concernant l'impact global sur l'environnement d'un produit ou d'une entreprise — ce qui inclut les exigences relatives aux processus de production.

3.1.3. Le Comité des régions attire l'attention sur le fait que l'accord général sur les marchés publics [1] permet de formuler de telles exigences (voir article VI). Le Comité invite dès lors la Commission à examiner dans quelle mesure l'accord général pourrait servir de base à la fixation d'exigences objectives en matière d'environnement en ce qui concerne les appels d'offre dans l'Union européenne. Si tel ne devait pas être le cas, le Comité invite la Commission à proposer des modifications aux directives sur les marchés publics, afin que les pouvoirs publics puissent incorporer la protection de l'environnement à leur politique d'achat.

3.1.4. Le Comité estime qu'il est important que la Commission intègre son effort dans le domaine des appels d'offre aux initiatives dans le domaine de l'environnement — l'on pense surtout, à cet égard, à l'écolabel européen et au système communautaire d'éco-audit pour les entreprises.

3.2. *Coopération intercommunale*

3.2.1. Dans son avis sur le Livre vert, le Comité des régions invitait la Commission à préciser que le fait pour une commune de déléguer des tâches à un organe de coopération intercommunale (par exemple à une société de traitement des déchets) devait être considéré comme un contrat interne et ne devait pas dès lors entrer dans le champ d'application des directives sur les marchés publics. Dans sa communication, la Commission n'a pas traité cette question séparément. La même constatation vaut également pour les communes et les syndicats intercommunaux qui, du fait de la conclusion d'accords de coopération intercommunale, font effectuer certaines tâches par d'autres communes.

3.2.2. Dès lors, le Comité des régions invite à nouveau la Commission à préciser que les directives sur les marchés publics ne doivent pas constituer un obstacle au choix politique des collectivités locales et régionales concernant leur mode d'organisation — y compris les accords entre administrations publiques et non avec des entités privées. Le Comité estime important de souligner que la charte du Conseil de l'Europe sur les collectivités locales et régionales garantit de manière non équivoque le droit à conclure des accords de coopération intercommunale dans le but d'exécuter des tâches d'intérêt commun.

3.3. *La passation des marchés par voie électronique*

3.3.1. Le Comité des régions se félicite que la Commission ait entrepris l'élaboration d'un véritable cadre pour la passation des marchés par voie électronique. Les résultats du projet SIMAP («Système d'information pour les marchés publics») [2], projet pilote électronique de la Commission, peuvent d'ores et déjà être considérés comme satisfaisants; le Comité espère que ce projet conduira, à brève échéance, à de réelles économies sur le plan administratif et à une ouverture accrue des marchés publics.

3.3.2. Le Comité des régions invite la Commission à veiller à ce que toutes les étapes de la procédure puissent être traitées, en cas de besoin, par voie électronique. Cela vaut à la fois pour la publication et la communication des offres, la recherche d'offres nouvelles, l'expédition et la réception des matériaux des appels d'offre et des soumissions, et enfin pour l'échange informatisé d'accords et le paiement des fournitures effectuées. À cet égard, le Comité attire l'attention sur l'importance d'un système sûr, afin que les fournisseurs ne courent pas le risque de voir des informations «sensibles» sur le plan commercial divulguées à tort et à travers.

3.3.3. Le Comité souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait que les États membres se trouvent à des niveaux très différents de développement du point de vue des technologies de l'information — une observation qui vaut plus particulièrement pour les collectivités locales et régionales. Il est important, dès lors, que les entités adjudicatrices et les entreprises qui n'ont pas accès à ces services électroniques ne soient pas défavorisées par suite des propositions de la Commission dans ce domaine.

3.3.4. Le Comité des régions estime en outre que les objectifs visés dans ce domaine ne pourront être atteints que si l'effort en faveur des offres électroniques est accompagné d'un effort correspondant en matière de formation, ciblé en direction des pouvoirs publics et des entreprises. Le Comité des régions est tout disposé à collaborer avec la Commission afin d'élaborer des propositions concrètes visant à renforcer l'effort de formation.

[1] L'Accord général sur les marchés publics est un accord international signé dans le cadre de l'OMC, qui permet notamment aux entreprises européennes de répondre à des appels d'offre, par exemple aux États-Unis.

[2] La Commission a mis en œuvre un projet pilote qui constituera la base d'un système électronique global d'appels d'offre.

3.3.5. Le Comité des régions estime que le bon fonctionnement de la nomenclature des marchés publics est un élément indispensable à la généralisation de l'utilisation de la voie électronique [1]. La nomenclature existante est source de nombreux problèmes, du fait de l'hétérogénéité de sa structure et de son ambiguïté dans de nombreux domaines. Le Comité des régions invite dès lors la Commission à améliorer le CPV, afin d'en faire un instrument efficace du commerce électronique.

3.4. *Exemption de certains «secteurs spéciaux»*

3.4.1. La Commission propose que les «secteurs spéciaux» qui sont, dans la pratique, soumis à une concurrence de fait soient exemptés de l'application de la directive sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (93/38/CEE) [2]. Le secteur le plus concerné est celui des télécommunications: le processus de libéralisation a eu pour conséquence que les anciens monopoles sont désormais dans une véritable situation de concurrence.

3.4.2. Le Comité des régions soutient cette proposition, et estime que lorsque qu'un État membre décide qu'un secteur doit être effectivement soumis au jeu de la concurrence (libéralisation), ce secteur doit être automatiquement exclu du champ d'application des directives sur les marchés publics, sauf dans le cas où l'intérêt public qui justifie que le secteur en question soit considéré comme service public exige un certain contrôle impliquant le respect des normes communautaires sur les marchés publics.

3.5. *Augmentation du recours aux contrats cadre*

3.5.1. La Commission propose de modifier la législation sur les marchés publics de telle sorte que la possibilité de recours à des contrats cadres (souples) soit prévue de manière explicite. On a vu que cette possibilité ne ressort pas expressément des directives «Fournitures» et «Services». Le Comité des régions fait observer qu'une grande partie des achats des collectivités locales et régionales s'effectue par le biais de contrats cadre. Ce type de contrat est perçu par la majorité des opérateurs comme une forme d'achat flexible, permettant de tenir compte de l'évolution des prix et des produits.

3.5.2. Le Comité des régions soutient la position de la Commission quant à la nécessité de permettre un recours accru aux contrats cadre.

3.6. *Réglementation des concessions* [3]

3.6.1. La Commission propose de renforcer la réglementation relative aux concessions dans le domaine des services. De l'avis du Comité, la Commission n'a pas apporté la preuve que, depuis l'entrée en vigueur de la directive sur les services, une plus grande réglementation pour ce type de concession était nécessaire. Dès lors, le Comité ne peut soutenir cette proposition de la Commission.

3.6.2. Le Comité des régions estime en outre qu'il y a lieu d'attendre l'arrêt de la Cour européenne de Justice dans l'affaire d'Arnhem (C-360/96) [4]; la déclaration de l'avocat général dans cette affaire comporte une interprétation essentielle sur ce qu'il convient d'entendre par «concession» dans le domaine des prestations de service.

3.7. *Les contrôles au niveau communautaire et les instances de recours et de contrôle*

3.7.1. Le Comité des régions, à propos du Livre vert, se montrait sceptique (principe de subsidiarité) quant à un renforcement des pouvoirs de contrôle de la Commission sur le modèle de ce qui existe dans le domaine du droit de la concurrence (amendes, indemnités etc.). Il exprimait en revanche son soutien au recours à la procédure en manquement, dans la mesure où cette méthode permet d'exercer une pression plus forte et de parvenir à un résultat clair et préventif dans les États membres qui n'observent pas les directives sur les marchés publics, ou qui ne les ont pas transposées dans leur législation nationale.

3.7.2. Le Comité des régions est d'avis que l'amélioration de la transparence et l'assurance de garanties juridiques pour les entreprises et les entités adjudicatrices passent par la création d'instances nationales de contrôle et de recours. La création d'instances de ce type au niveau national garantira dans le même temps le traitement équitable des dossiers et contribuera à une meilleure prise en compte du domaine des marchés publics au niveau national. Le Comité des régions appuie dès lors la Commission dans son engagement de faire pression sur les États membres qui n'ont pas créé d'instance nationale de contrôle ou de recours indépendante, élément qui permettrait l'application des directives de contrôle.

3.7.3. L'expérience des pays qui disposent de telles instances est très encourageante. Tant les entreprises que les pouvoirs adjudicateurs trouvent extrêmement rassurant de pouvoir faire appel à l'appréciation d'une instance de recours indépendante en cas de litige.

---

(1) Le vocabulaire sur les marchés publics est un système global d'identification propre à certains groupes de prestations de services et de marchandises.

(2) La directive sur les «secteurs spéciaux» réglemente la conclusion de contrats publics d'approvisionnement dans les domaines suivants: approvisionnement en gaz, en électricité, en eau et en chauffage de même que dans le domaine des transports publics et des télécommunications — JO L 199 du 9.8.1993, p. 84.

(3) Les concessions sont utilisées lorsqu'une autorité publique, moyennant paiement, donne le droit à une entreprise d'exploiter, par exemple, un réseau de transports en commun.

(4) La Cour de Justice traite actuellement une affaire contre une société communale néerlandaise de traitement des déchets de la ville d'Arnhem, dans laquelle la question des concessions doit être examinée.

3.7.4. Pour assurer une simplification des marchés publics et garantir une juste concurrence, il importe également de veiller à ce que les autorités nationales n'appliquent pas de règles plus restrictives que celles définies par les directives communautaires.

3.7.5. Le Comité des régions estime qu'afin de lutter efficacement contre la criminalité organisée, de favoriser le maintien et la croissance d'un marché du travail sain et de maintenir la qualité élevée des travaux, il convient de souligner que les directives relatives aux procédures d'appels d'offre de l'UE n'exigent pas l'attribution des marchés à l'offre la plus basse, et qu'elles autorisent la passation des marchés selon le critère de la moyenne médiane ou un critère similaire.

3.8. *Politique vis-à-vis des PME et réglementation des marchés publics*

3.8.1. Le Comité des régions se félicite que la Commission manifeste le désir d'accentuer ses efforts en faveur des petites et moyennes entreprises par le biais d'une stratégie globale pour les entreprises dans le domaine des marchés publics.

3.8.2. Du point de vue du Comité, il est important que les futures initiatives soient centrées sur la formation et l'information. Les collectivités locales et régionales, partout en Europe, peuvent témoigner du fait que trop d'entreprises ne disposent pas des instruments nécessaires pour répondre aux appels d'offres publics. Cette situation a souvent pour conséquence que les pouvoirs publics adjudicateurs sont contraints de rejeter des offres pour la simple raison qu'elles ne satisfont pas aux conditions d'adjudication. Nombreuses également sont les collectivités locales et régionales qui font l'expérience que ce sont toujours les mêmes entreprises — le plus souvent les plus grandes — qui décrochent les appels d'offres.

3.8.3. Les collectivités locales et régionales sont responsables de la création d'un environnement industriel favorable aux entreprises, et par conséquent de la formation et de l'équipement des entreprises, afin de les préparer à une concurrence accrue dans le domaine des marchés publics. L'exemple de la commune de Næstved, au Danemark, montre qu'un effort de formation ciblé des entreprises a contribué d'une part à un regain d'intérêt pour les contrats publics et d'autre part à une amélioration notable de la qualité des offres reçues par les communes pour les adjudications communautaires. Le Comité invite la Commission à généraliser les échanges d'expériences avec les collectivités locales et régionales et à les aider à créer ce type de formations.

3.8.4. La Commission constate que l'expérience de la participation directe des PME à des marchés transfrontaliers reste décevante. Les réactions au Livre vert montrent que les PME sont confrontées à de nombreux obstacles, tels que le manque d'informations sur les marchés potentiels. De plus, le Comité des régions souhaite attirer l'attention sur le fait que la législation actuelle en matière de marchés publics, dont l'esprit est fortement bureaucratique, constitue un obstacle de taille pour les petites et moyennes entreprises. Le problème aujourd'hui est que le grand nombre des exigences pour les procédures de passation des marchés a pour conséquence que la rédaction de l'offre pour les contrats publics entraîne des dépenses beaucoup trop élevées pour les entreprises. Les petites et moyennes entreprises n'ont pas le même degré de capacité administrative que les grandes entreprises pour pouvoir se plier à une procédure compliquée. Dès lors, la législation sur les marchés publics se traduit comme un avantage comparatif relatif qui profite aux entreprises disposant de ressources internes importantes.

3.8.5. Dans ce contexte également, le Comité des régions invite la Commission à persister dans le projet de simplification qu'elle a exposé dans sa communication.

3.8.6. Le Comité des régions invite la Commission à faire en sorte que tout soit mis en œuvre afin que les PME bénéficient d'une diffusion aussi large que possible des appels d'offres pour les marchés publics.

3.9. *Représentation des collectivités locales et régionales*

3.9.1. En dépit du fait que les collectivités locales et régionales ont un rôle central à jouer dans l'application de la législation, elles ne sont que faiblement représentées dans les organes qui conseillent actuellement la Commission.

3.9.2. À titre d'exemple, le Comité des régions déplore que les fonctionnaires des collectivités locales et régionales, qui sont responsables des deux tiers de l'ensemble des acquisitions effectuées par les États membres et qui ont par conséquent l'expérience concrète de l'exécution d'un grand nombre de marchés publics, ne participent pas au comité consultatif de la Commission.

3.9.3. Le Comité des régions invite dès lors la Commission à examiner de quelle manière elle pourrait mettre à profit, dans ses travaux en cours concernant les marchés publics, l'expérience des collectivités locales et régionales.

3.9.4. Le Comité des régions est favorable à la proposition selon laquelle les mesures existantes d'aide de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale doivent aussi comporter une formation aux règles de l'Union européenne en matière de marchés publics, ainsi qu'une assistance technique relative à ces règles. Cette assistance est importante pour la préparation de ces pays en vue de leur adhésion à l'Union.

4. **Conclusions**

4.1. Les collectivités locales et régionales sont responsables d'un pourcentage important des marchés publics en Europe. Les directives sur les marchés publics revêtent

une grande importance pour les relations entre les collectivités locales et régionales et les entreprises privées, et donc pour les prestations qu'elles offrent au citoyen.

4.2. Le Comité des régions se félicite que la Commission, faisant écho notamment aux préoccupations qu'il avait exprimées, ait mis en tête de ses priorités la nécessité de simplifier les procédures et de parvenir à une plus grande souplesse dans ce domaine. Le Comité espère que les propositions de la Commission se traduiront par une réduction des dépenses administratives, tant pour les pouvoirs publics que pour les entreprises. De l'avis du Comité, les marchés publics dans l'UE doivent demeurer un instrument efficace, permettant d'obtenir les meilleures prestations au plus juste prix.

4.3. Dans cette perspective de simplification, le Comité des régions soutient la proposition de la Commission de regrouper en une directive unique les directives dites «classiques» sur les marchés publics, ainsi que la proposition d'instaurer une nouvelle procédure fondée sur le dialogue compétitif et capable de garantir la souplesse nécessaire dans les rapports entre secteur public et privé.

4.4. Le Comité des régions soutient les efforts de la Commission en faveur d'une politique des marchés publics respectueuse de l'environnement. Il invite la Commission à veiller à l'inclusion de critères environnementaux dans les marchés publics, que ce soit par le biais d'un document interprétatif ou d'une modification des directives sur les marchés publics. Le Comité des régions fait néanmoins observer que les exigences en matière d'environnement ne sauraient être mises sur le même plan que le principe de rentabilité.

4.5. Le Comité des régions invite la Commission à veiller à ce que les PME bénéficient pleinement des appels d'offres pour les marchés publics, ce qui suppose une amélioration de la formation et une diffusion aussi large que possible des appels d'offres. Le Comité des régions tient toutefois à préciser que la mise en œuvre d'actions de formation ciblées dans le domaine des marchés publics incombe en premier lieu à la Commission, mais aussi aux États membres et aux collectivités locales et régionales.

4.6. Le Comité des régions estime qu'il est capital que la Commission, dans ses travaux futurs relatifs à la législation sur les marchés publics, tienne compte de l'expérience des collectivités locales et régionales, si elle veut que les initiatives qu'elle propose dans ce domaine soient couronnées de succès. Le Comité invite dès lors la Commission à réfléchir à la manière de poursuivre le dialogue tout en intégrant à sa réflexion l'expérience des pouvoirs publics.

Bruxelles, le 17 septembre 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 1692/96/CE concernant les ports maritimes, ports intérieurs et terminaux intermodaux ainsi que le projet nº 8 à l'annexe III»

(98/C 373/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 1692/96/CE concernant les ports maritimes, ports intérieurs et terminaux intermodaux ainsi que le projet nº 8 à l'annexe III (COM(97) 681 final — 97/0358 COD) [1];

vu la décision du Conseil en date du 24 mars 1998 de le consulter à ce sujet, conformément aux articles 129D et 198C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu le projet d'avis (CdR 101/98 rév.) adopté par la commission 3, le 18 mai 1998 (rapporteur: M. Sauwens);

a adopté à l'unanimité lors de sa 25e session plénière des 16 et 17 septembre 1998 (séance du 17 septembre), le présent avis.

1. **Introduction: contenu du document de la Commission**

1.1. La décision 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) établit un cadre général pour la mise en place d'un réseau d'infrastructure intégré et multimodal [2].

1.2. La proposition de modification présentée par la Commission vise à clarifier et à renforcer la position des ports maritimes, ports intérieurs et terminaux intermodaux dans le RTE-T.

1.3. Ces points d'interconnexion constituent une condition préalable aux échanges entre les différents modes de transport. Le développement du transport intermodal devrait contribuer à rendre l'utilisation de l'ensemble du réseau plus efficace en termes opérationnels et environnementaux.

1.4. La Commission indique que lors de l'évaluation des ports maritimes, ports intérieurs et terminaux intermodaux à inclure le RTE-T, elle a procédé à de vastes consultations des États membres et des autres parties intéressées.

1.5. De manière générale, les États membres et les autres parties impliquées ont soutenu l'initiative visant à intégrer plus efficacement les ports maritimes, les ports intérieurs et les terminaux intermodaux dans un RTE-T multimodal.

1.6. selon la commission, les divergences qui ont émergé portaient essentiellement sur des questions de détail, comme le nombre et la localisation des points d'interconnexion, ainsi que sur les critères relatifs aux projets d'intérêt commun.

1.7. Le RTE-T est conçu comme un réseau d'infrastructure multimodal qui devrait progressivement combiner et intégrer les différents modes de transport et réseaux nationaux.

1.8. Cette évolution repose sur l'hypothèse que l'intégration des différents modes et réseaux nationaux devrait engendrer une efficacité globalement accrue, ayant pour résultat une diminution de la congestion du trafic et des effets liés à la pollution.

1.9. La combinaison de différents modes de transport est indispensable si l'on veut que la croissance prévue des activités de transport au cours des prochaines années s'appuie dans une large mesure sur les modes les moins congestionnés et les moins dommageables pour l'environnement.

1.10. La Commission indique également que l'intégration des réseaux non connectés à l'heure actuelle devrait accroître l'accessibilité des régions de l'Union, entraînant des effets positifs pour les échanges et la productivité.

1.11. Réseau multimodal, le RTE-T est constitué de liaisons et de nœuds. Toutefois, eu égard à l'objectif du RTE-T qui est de combiner et d'intégrer différents modes de transport, les orientations peuvent être considérées comme insuffisantes en l'absence de critères et de schémas spécifiques pour le développement des principaux points d'interconnexion.

[1] JO C 120 du 18.4.1998, p. 14.
[2] JO L 228 du 9.9.1996, p. 1.

1.12. En particulier, les ports maritimes, les ports intérieurs et les installations de transbordement pour le transport combiné constituent autant de conditions préalables au fonctionnement du transport intermodal au sein d'un réseau d'infrastructure multimodal.

1.13. Dans sa forme actuelle, le RTE-T doit être considéré, par conséquent, comme étant incomplet.

1.14. L'identification des ports maritimes dans le RTE-T constitue une étape importante dans la création d'un réseau d'infrastructure multimodal. Historiquement, les ports maritimes ont souvent été le point de départ de la création de liaisons de transport avec l'intérieur du pays. À l'heure actuelle, les ports maritimes jouent un rôle essentiel dans la conception et l'établissement de systèmes de transport vers l'hinterland.

1.15. Comme les ports maritimes et les points d'interconnexion avec l'hinterland sont interdépendants et constituent tous des éléments importants du développement du transport intermodal, la Commission a décidé d'inclure les points d'interconnexion intérieurs dans la proposition.

1.16. En résumé, l'on peut dire que la proposition actuelle de la Commission précise la décision nº 1692/96/CE sur le réseau transeuropéen de transport en y ajoutant des critères à la fois plus stricts et plus larges pour la sélection des ports maritimes, des ports intérieurs et des terminaux intermodaux.

2. **Avis: Observations générales**

2.1. Le Comité des régions soutient les efforts de la Commission visant à mieux définir le rôle des ports maritimes et des ports intérieurs dans le cadre du transport intermodal en Europe.

2.2. Le Comité renvoie à ses avis précédents, qui demandaient que la politique européenne des transports accorde plus d'importance au transport par voie navigable et au transport combiné.

2.3. La politique des transports doit dès lors faire l'objet d'une approche globale intégrée; dès la première phase décisionnelle, il y a lieu de tenir compte des aspects liés à l'aménagement du territoire.

2.4. Une meilleure imputation des coûts réels de transports, associée à une politique d'harmonisation des conditions de concurrence, est également une condition expresse.

2.5. Le Comité des régions déplore quelque peu que l'actuelle proposition de décision vise presque exclusivement le transport de marchandises, alors que les ports représentent également un maillon important des RTE-T en termes de transport de passagers.

2.6. Il convient ici de mentionner explicitement le droit du citoyen européen à la mobilité dans sa véritable signification sociale, certainement pour les habitants des régions européennes périphériques. En outre, on ne soulignera jamais assez l'importance des ports pour le trafic touristique.

2.7. Le Comité regrette également que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour préciser et expliciter les critères et les spécifications applicables aux projets d'intérêt communautaire dans le domaine du réseau de voies navigables.

2.8. Le Comité ne parvient pas à comprendre en outre pour quelles raisons de nombreux ports intérieurs dont l'activité peut contribuer de manière essentielle à une plus large utilisation du réseau européen de voies navigables ne sont pas repris sur les cartes de l'annexe I. Le Comité se prononce pour une plus grande densification de ce réseau de ports intérieurs.

2.9. Dans le cadre du RTE-T, le réseau européen de voies navigables doit être optimisé, et un certain nombre de liaisons transfrontalières doivent être dotées d'un gabarit et d'une capacité suffisants. Ce n'est qu'ainsi que les ports intérieurs pourront réellement assumer le rôle qui leur est imparti.

2.10. En ce qui concerne la coordination, le Comité partage l'opinion selon laquelle le développement des ports maritimes, des ports intérieurs et des terminaux intermodaux se fait essentiellement sous l'impulsion du marché.

2.11. Le Comité des régions est particulièrement favorable à l'intégration des ports maritimes dans les réseaux transeuropéens (TEN), notamment parce qu'il garantissent – en tant que points d'interconnexion des transports internationaux de marchandises – le raccordement des ports maritimes aux autres voies de communication suprarégionales du TEN.

2.12. Le transport intermodal constitue un élément essentiel d'une politique des transports équilibrée. Le Comité ne parvient pas à comprendre concrètement pour quelles raisons de nombreux terminaux de transport combiné, dont l'activité peut contribuer de manière essentielle à une plus large utilisation du transport intermodal, ne sont pas repris sur les cartes de l'annexe I. Le Comité se prononce en faveur d'une plus grande densification de ce réseau de transport intermodal.

2.13. En conséquence, le Comité des régions appuie les efforts de la Commission pour accorder également un soutien financier aux projets portuaires en tant que projets d'intérêt commun dans la mise en place des réseaux transeuropéens de transport. La prise en compte des projets portuaires met en évidence l'importance des ports maritimes en tant que centres logistiques et points d'interconnexion des voies de communication dans le système européen de transport. Néanmoins, l'évaluation et la sélection des projets portuaires nécessite un suivi critique.

2.14. Le Comité des régions se félicite que l'on ne procède pas à une classification des ports maritimes sur le modèle de celle prévue par les orientations pour les

aéroports, ni à une identification de certains ports comme «ports d'intérêt européen».

2.15. Afin d'éviter les distorsions de concurrence, le Comité des régions considère lui aussi qu'il convient en principe de ne pas soutenir financièrement les projets mis en œuvre dans une zone portuaire en faisant appel au budget TEN. Cela signifie également que la promotion de projets de superstructures est exclue. La Commission a reconnu qu'il faut tenir compte de l'impact de chaque projet sur la concurrence.

2.16. Les trois exceptions prévues au principe selon lequel les investissements d'infrastructures dans les zones portuaires ne sont pas éligibles ne doivent en tout cas pas se limiter aux systèmes d'information et de gestion comme l'EDI, mais être étendues aux projets concernant les transports combinés. Ainsi, l'ensemble des projets décrits à l'annexe II, section 7, deviendraient éligibles même à l'intérieur des zones portuaires. Mais il en résulterait de fortes distorsions de concurrence, car il s'agit principalement d'investissements de superstructures destinées au transbordement. Cela reviendrait en quelque sorte à abolir «en douce» le critère fondamental en vertu duquel seuls les projets d'infrastructures sont éligibles en ce qui concerne le secteur des ports maritimes. L'extension des aides aux projets concernant les transports combinés est dès lors nécessaire.

2.17. Il est en outre prévu que, dans les régions éligibles, les projets mis en œuvre au sein de zones portuaires puissent bénéficier d'aides au titre du Fonds de cohésion et des Fonds structurels et que cette aide puisse également être accordée dans des cas exceptionnels à des investissements de superstructures. La Commission s'immisce ainsi activement dans la concurrence entre les ports maritimes européens. Or il ne saurait être question d'introduire des distorsions de concurrence au détriment des ports septentrionaux par une politique visant à diriger ou à répartir de manière équitable les flux commerciaux entre les ports maritimes européens, que ce soit par des aides financières ou par l'amélioration des conditions-cadre. La concurrence entre les ports maritimes européens ne doit pas être nivelée par les mesures de l'UE. Il n'est pas acceptable que l'utilisation de fonds publics dans le cadre des aides régionales compromette par ailleurs la rentabilité d'investissements privés. Si certaines régions nécessitent une aide du point de vue de la politique régionale, cette aide devrait porter sur l'établissement et la promotion d'industries non préjudiciables au site d'implantation. Le Comité des régions s'oppose résolument au déplacement dirigé de flux de transport existants et bien organisés.

2.18. L'intervention de la Communauté se justifie dès lors pleinement, mais toutefois en étroite concertation avec les régions, les États membres ainsi que les pouvoirs locaux, et dans le respect du principe de subsidiarité.

2.19. Contrairement à ce qu'affirme la proposition de décision, des efforts ont déjà été fournis à plusieurs niveaux pour coordonner les points d'interconnexion sur la base d'un plan global de trafic et de transport ou d'un plan de mobilité.

2.20. À terme, cela entraînera toutefois obligatoirement la classification hiérarchique des ports maritimes à l'échelle européenne.

3. **Conclusions**

3.1. Pour le moment, le Comité peut approuver les critères d'identification des ports maritimes prévus à l'annexe I et la liste qui en découle des 300 ports maritimes repris dans le RTE-T. Le Comité accepte également les raisons de l'exception demandée pour les îles des mers Égée et Ionienne.

3.2. Dans la phase actuelle du développement d'une politique européenne des transports, le Comité approuve également les critères d'identification des terminaux et des ports intérieurs figurant également à l'annexe I (schéma).

3.3. Toutefois, les cartes de l'annexe I reprenant les ports intérieurs et les terminaux intermodaux sont incomplètes, car de nombreux autres ports et terminaux satisfont aux critères. Ces cartes doivent dès lors être complétées.

3.4. Quant à la description des projets repris à l'annexe III, le Comité souhaite faire remarquer que dans tous les États membres européens, et souvent à l'initiative des collectivités locales et régionales, les projets prioritaires et leur définition évoluent souvent rapidement.

3.5. Il serait préférable de procéder à intervalles réguliers à l'actualisation de cette annexe III après une large consultation des régions et des collectivités locales.

Bruxelles, le 17 septembre 1998.

Le Président

du Comité des régions

Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'introduction coordonnée des systèmes de télécommunications mobiles et sans fil (UMTS) dans la Communauté»

(98/C 373/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'introduction coordonnée des systèmes de télécommunications mobiles et sans fil (UMTS) dans la Communauté» [COM(1998) 58 final — 98/0051 COD] [1];

vu la décision du Conseil en date du 24 mars 1998, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 15 juillet 1998, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu le projet d'avis (CdR 159/98 rév.) adopté par la commission 3, le 7 juillet 1998 (rapporteur: M. Nordström);

a adopté à l'unanimité lors de sa 25e session plénière des 16 et 17 septembre 1998 (séance du 17 septembre), l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission fixe les conditions spécifiques en vue de l'introduction coordonnée par les États membres de la troisième génération de télécommunications mobiles et sans fil (UMTS) dans l'Union européenne. Les services UMTS fourniront aux utilisateurs un accès sans fil à Internet et à d'autres services multimédias et viendront s'ajouter aux services de téléphonie mobile et de messageries déjà disponibles aujourd'hui.

1.2. La Commission avait présenté le 15 octobre 1997 une communication exposant la stratégie et les orientations à élaborer en vue de nouveaux développements dans les communications mobiles et sans fil (UMTS). Cette communication a tiré les enseignements des consultations tenues avec les États membres et l'industrie sur la base d'une précédente communication du 29 mai 1997 et exposé un plan d'action en vue de la création d'un environnement favorable pour le développement des services UMTS.

1.3. La présente proposition répond à l'invitation du Conseil à la Commission «de présenter, au début de 1998, une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil qui permettrait d'établir des orientations sur le fond de la question et qui facilitera, dans le cadre juridique communautaire existant, l'octroi rapide de licences pour les services UMTS, s'il y a lieu et sur la base de la répartition actuelle des compétences, en ce qui concerne l'attribution coordonnée de fréquences dans la Communauté et l'itinérance paneuropéenne».

2. Contexte

2.1. Le Livre vert de 1994 sur les communications mobiles et personnelles avait déjà souligné l'importance du développement futur des communications mobiles et personnelles dans la Communauté et au niveau mondial. La Communauté a joué un rôle majeur dans le développement de la seconde génération de communications mobiles, y compris le GSM et les services de communications numériques liés; cette seconde génération connaît aujourd'hui un grand succès commercial avec plus de 70 millions d'utilisateurs dans plus de 110 pays. Des systèmes de communications mobiles permettant de connecter des ordinateurs entre eux et d'accéder à Internet, ainsi que des systèmes de communications personnelles par satellite font désormais également leur apparition dans le contexte général de l'ouverture complète à la concurrence des marchés de télécommunications, et ce au 1er janvier 1998 pour la plupart des États membres.

2.2. Forte de ces développements, l'industrie des télécommunications développe une vision stratégique sur la génération suivante de systèmes mobiles numériques, désignée en Europe sous le terme UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Les détails des futurs concepts de services et les exigences des utilisateurs doivent dès lors être pris en considération pour la formulation de solutions en matière de réglementation, de fréquences et de normalisation tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

2.3. Le marché européen des services de communications mobiles cellulaires, dont les services UMTS, devrait représenter en l'an 2005 des revenus annuels de plus de 100 milliards d'écus avec quelque 200 millions d'abonnés.

[1] JO C 131 du 29.4.1998, p. 9.

Le marché mondial devrait croître encore plus vite, en particulier en Asie. Les services UMTS devraient déboucher sur la création de plusieurs dizaines de milliers de nouveaux emplois dans la Communauté et ce, dans un secteur économique stratégique de pointe.

2.4. La première phase du développement de l'UMTS conduira à l'introduction des services UMTS d'ici 2002.

2.5. Une stratégie est nécessaire en vue de l'introduction de l'UMTS dans l'Union européenne pour prendre en compte la nécessité de promouvoir la norme UMTS comme élément fondamental pour la prochaine génération de systèmes de communications mobiles (désignée sous le terme IMT-2000) actuellement en préparation à l'Union internationale des télécommunications (UIT) en vue de sa mise en œuvre en 2000; dans ce cadre, l'accord conclu au sein de l'ETSI le 29 janvier 1998 sur la technologie de base de l'interface radio pour l'UMTS fait désormais de l'UMTS un candidat sérieux à une désignation comme norme mondiale.

3. **Résumé de la proposition**

3.1. *Objectif de la proposition de décision*

3.1.1. L'objectif de la décision est de créer sans retard au niveau communautaire des mesures spécifiques applicables aux États membres en vue de l'introduction harmonisée de l'UMTS dans l'Union européenne, ce que la directive sur les licences ou l'action individuelle de chaque État membre ne peut assurer.

3.1.2. Une décision de l'Union européenne est considérée comme la manière la plus efficace pour assurer l'introduction harmonisée rapide de services UMTS compatibles et permettre l'itinérance, dans l'ensemble de l'Europe, des futurs services UMTS. Il s'agit dès lors de disposer en temps utile, dans toute l'Europe, du spectre de fréquences nécessaire à l'UMTS ainsi que de normes communes, ouvertes et concurrentielles au niveau international afin de garantir le développement de services communautaires et paneuropéens.

3.1.3. Cette décision étend le processus d'harmonisation de la directive sur les licences, qui prévoit la coopération avec la CEPT ainsi qu'une procédure de comitologie. Ce processus s'appliquera tant aux autorisations générales qu'aux licences individuelles. La décision requiert également que les licences soient basées sur des normes européennes définies par l'ETSI, lorsqu'elles sont disponibles.

3.2. *Résumé et contenu de la proposition de décision*

3.2.1. L'article 1 définit l'objectif de la décision.

3.2.2. L'article 2 définit l'UMTS. Des orientations sur le fond de la question ont été demandées par le Conseil. L'UMTS constitue une nouvelle génération de services qui doit être définie en tenant compte du progrès technologique et des travaux accomplis au sein de l'UIT et par l'industrie. Une définition claire de l'UMTS permettra de mieux orienter les efforts d'harmonisation de l'UMTS dans l'Union européenne.

3.2.3. L'article 3 définit les principes du processus de coordination des autorisations par les États membres.

3.2.4. L'article 3.1 requiert des États membres de prendre toutes actions nécessaires afin de permettre la fourniture harmonisée de services UMTS sur leur territoire pour le 1er janvier 2002 au plus tard; en particulier, les États membres établiront des régimes harmonisés d'autorisations pour les services UMTS au plus tard le 1er janvier 2000.

3.2.5. L'article 3.2 prévoit l'harmonisation des fréquences par le biais de la CEPT et par référence aux normes européennes fixées par l'ETSI et en particulier à une norme d'interface radio commune, ouverte et concurrentielle au plan international. En outre, les licences doivent permettre l'itinérance à travers la Communauté.

3.2.6. L'article 3.3 requiert la prise en compte par les États membres des caractéristiques de base comme décrites à l'annexe I, lors de l'octroi des licences.

3.2.7. L'article 3.4 contient une clause de sauvegarde en cas d'incompatibilité des systèmes et d'un manque de fréquences empêchant l'octroi d'autorisations à tous les systèmes; dans ce cas, les États membres devront coordonner leurs procédures d'autorisation afin d'autoriser des services UMTS compatibles dans la Communauté.

3.2.8. L'article 4 couvre les droits et obligations d'itinérance.

3.2.9. L'article 4.1 impose aux États membres de s'assurer que les organismes opérant des réseaux d'UMTS aient des droits et obligations en vue de la négociation d'accords d'itinérance avec des organismes similaires, de manière à assurer une couverture sans discontinuité dans toute la Communauté.

3.2.10. L'article 4.2 permet aux États membres de prendre des mesures, dont notamment le soutien à des accords entre opérateurs, pour assurer la couverture des régions moins peuplées et ce, dans les limites du droit communautaire.

3.2.11. L'article 5 définit la coopération avec la CEPT. Des mandats seront confiés à la CEPT/ECTRA et à la CEPT/ERC afin d'harmoniser l'utilisation des fréquences et les conditions attachées aux autorisations pour les réseaux et services UMTS. Un calendrier est défini dans l'annexe II. Après l'exécution des mandats, il sera décidé, selon la procédure de comitologie de type II b, si les résultats des travaux menés dans le cadre des mandats sont rendus applicables dans la Communauté. L'article 5.3 prévoit une clause de sauvegarde en cas de retard dans le processus.

3.2.12. L'article 6 vise la coopération avec l'ETSI chaque fois que nécessaire afin de promouvoir une norme commune et ouverte pour la fourniture de services UMTS compatibles, tenant compte de l'environnement global de l'Union internationale des télécommunications.

3.2.13. L'article 7 établit le recours à la procédure de comitologie. Le comité utilisé sera le Comité des Licences créé par la Directive sur les licences 97/13/CE.

3.2.14. En vertu de l'article 8, la Commission informera régulièrement le comité sur les résultats de ses consultations et le comité encouragera l'échange d'informations entre la Commission et les États membres sur l'UMTS.

3.2.15. L'article 9 couvre les aspects internationaux. La Commission prendra toutes mesures nécessaires en vue de faciliter l'introduction de services UMTS dans les pays tiers ainsi que la libre circulation des équipements UMTS. Elle veillera à l'application des accords internationaux existants et pourra demander des mandats spécifiques pour la négociation de nouveaux accords.

3.2.16. L'article 10 requiert des États membres de fournir toute information demandée par la Commission en vue de la mise en œuvre de la décision.

3.2.17. L'article 11 contient des dispositions standards en matière de confidentialité.

3.2.18. L'article 12 stipule que la décision restera valide pour une période de quatre ans.

3.2.19. L'article 13 exige de la Commission qu'elle fasse rapport au Conseil et au Parlement après deux ans.

3.2.20. L'article 14 contient une disposition standard relative à l'application de la décision par les États membres.

3.2.21. L'article 15 précise que les destinataires sont les États membres.

4. **Observations du Comité des régions**

4.1. Le Comité des régions accueille favorablement la proposition de la Commission qui permet d'exploiter l'UMTS au sein de la Communauté, de manière efficace et prévoyante. Compte tenu du développement technologique rapide qui caractérise ce domaine, il est particulièrement important d'avoir intégré, dans la proposition, la flexibilité qui permet une adaptation constante aux évolutions.

4.2. L'UMTS est appelé à jouer un rôle important pour le grand public et les entreprises, ainsi que, notamment, pour les organismes publics qui fournissent des services très importants pour la collectivité.

4.3. Grâce à la possibilité qu'offre l'UMTS de diffuser de l'information et de communiquer indépendamment des réseaux fixes, il sera possible de joindre des communautés et des régions situées en périphérie et qu'il était coûteux d'équiper en techniques traditionnelles. Selon le Comité, il est particulièrement important de présenter les services UMTS comme un moyen parmi de nombreux autres de faciliter le service et le développement de l'ensemble des régions et des communes de l'Union européenne.

4.4. Le Comité des régions souhaite souligner, en particulier, l'importance de ce que la Commission expose au point 33, à savoir que la mise en œuvre des services et systèmes UMTS «doit spécialement prendre en considération les besoins des groupes d'utilisateurs potentiels actifs dans les services d'intérêt général (santé, enseignement, transports, environnement, etc.)». Cela concerne, en particulier, les activités qui sont menées et gérées par des organes locaux ou régionaux.

4.5. L'autorisation des services UMTS devrait relever du gouvernement respectif de chaque pays ou région, en fonction du niveau de compétence existant, ce qui permettra de s'assurer que les opérateurs garantissent la couverture des régions peu peuplées à des prix accessibles. Le Comité des régions estime que le droit qui est ainsi attribué est très important et qu'il doit faire l'objet d'un suivi constant permettant d'évaluer au fur et à mesure si ces possibilités ont été exploitées dans la pratique.

4.6. Les autorités responsables des autorisations doivent s'assurer de l'établissement d'une concurrence sur le marché des services multimédia et Internet. Cette concurrence concernera tant les opérateurs que les technologies, afin de fournir ces services à des populations aussi nombreuses que possible, avec des tarifs transparents.

4.7. Le Comité des régions souhaite également attirer l'attention sur le fait que lorsque chaque pays autorisera les services UMTS, il devra être possible de satisfaire en particulier aux demandes d'autorisations présentées par des entreprises ou des organisations qui doivent tenir compte des besoins des organes locaux et régionaux en matière de communication avec la collectivité. Dans le cas contraire, le risque est que les possibilités d'information et de communication offertes restent concentrées entre les mains d'entreprises et d'organisations centrales et de grande taille.

4.8. Le Comité des régions désire en outre souligner que les utilisateurs potentiels importants des services UMTS sont les organes locaux et régionaux. Afin de pouvoir mettre en place des solutions peu coûteuses favorables aux organes susmentionnés, il importe d'établir une concurrence suffisante dans les différentes régions et localités de la Communauté ainsi que d'éviter les monopoles locaux ou régionaux. Le Comité des régions préconise un système d'octroi de licences qui n'augmente pas inutilement la redevance d'exploitation.

4.9. En guise de conclusion, le Comité des régions souhaite faire remarquer que le développement technologique rapide implique l'introduction constante de nouvelles technologies et que, dans ce contexte, le besoin de normalisation est toujours d'actualité. Compte tenu de la continuité de ce processus, il importe que le Comité des régions, qui représente la collectivité ainsi que les organes politiques au niveau local et régional, continue d'être impliqué de façon précoce.

Bruxelles, le 17 septembre 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur le «Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation — Vers une approche pour la société de l'information»

(98/C 373/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le «Livre vert sur la convergence des secteurs de télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation — Vers une approche pour la société de l'information» (COM(97) 623 final);

vu la décision de la Commission en date du 5 décembre 1997, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 13 mai 1998, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu le projet d'avis (CdR 149/98 rev.) adopté par la commission 3, le 7 juillet 1998 (rapporteurs: MM. Koivisto et Nash);

a adopté à l'unanimité lors de sa 25e session plénière des 16 et 17 septembre 1998 (séance du 17 septembre), l'avis suivant.

Le Comité des régions

1) estime qu'il est essentiel d'ouvrir un débat sur le développement de la réglementation, en réponse au processus de convergence;

2) approuve le point de vue de la Commission, selon lequel la réglementation devrait, d'une façon générale, se limiter au strict nécessaire;

3) estime qu'en ce qui concerne les régions, une vaste normalisation au niveau international et une concurrence globale seraient préférables à une protection des marchés à travers la création généralisée de normes et de règlements au niveau européen;

4) considère que le Livre vert accorde trop d'importance au développement des marchés, et qu'il néglige les grands objectifs sociaux, alors que ces aspirations générales de la société devraient accroître le besoin de législation en matière de concurrence;

5) considère que si la convergence représente un risque pour les régions, elle offre également de nouvelles possibilités aux acteurs dans les domaines concernés;

6) constate, dans l'évaluation de l'impact de la convergence, qu'il existe d'importantes divergences régionales au niveau des médias et des infrastructures, et que ce facteur n'est pas suffisamment pris en considération dans le Livre vert;

7) est particulièrement préoccupé par la menace que représente la convergence pour la production de contenu au niveau européen;

8) estime que la convergence n'aura pas de conséquences notables sur l'emploi, mais qu'elle entraînera de profonds changements au niveau de la localisation des postes de travail dans les secteurs affectés par la convergence;

9) met en garde contre une évaluation trop optimiste du rythme des changements liés au phénomène de convergence, et souligne que pour la majeure partie de la population, le développement des infrastructures traditionnelles dans les secteurs affectés par la convergence continuera à constituer une priorité essentielle;

10) espère qu'une grande importance sera accordée aux projets de recherche permettant d'améliorer le potentiel des infrastructures existantes afin de stimuler la cohésion régionale;

11) souligne la nécessité de développer des règles universelles pour l'ensemble des médias en lieu et place des législations, en particulier dans les domaines de la protection de la vie privée, de la protection des mineurs ainsi que pour les autres objectifs d'intérêt général; ce code doit aller de pair avec une législation qui punisse de telles infractions; il est possible qu'une réglementation européenne soit nécessaire sur ce point, car il n'est pas certain qu'il suffise en l'occurrence de légiférer au plan national;

12) rappelle à la Commission que les réseaux de transmission analogique revêtent une grande importance dans de nombreuses régions périphériques et que les possibilités pour les opérateurs de procéder à des investissements de remplacement dans un environnement concurrentiel y sont relativement réduites; il espère que cette situation particulière sera prise en considération lors du débat sur l'avenir des fréquences dans ces régions;

13) considère qu'il est important que toutes les régions aient à l'avenir accès à des réseaux d'information compétitifs, notamment grâce au développement de l'obligation de service universel et à l'exploitation des possibilités offertes par le phénomène de convergence;

14) souligne que les opérateurs nationaux et régionaux sont mieux informés que ceux agissant au niveau communautaire, en particulier dans le domaine de la radiodiffusion, et sont par conséquent à même de prendre des décisions notamment concernant l'octroi de licence aux entreprises;

15) considère qu'en matière d'adaptation de la législation existante, la meilleure solution consiste à créer un nouveau cadre pour de nombreux services en ligne et interactifs, en coexistence avec ceux déjà appliqués et à développer pour les services de télécommunications et de radiodiffusion traditionnels;

16) préconise, concernant les options proposées par la Commission, une combinaison de l'option 1 et de l'option 2, c'est-à-dire la création d'un nouveau cadre réglementaire pour les services en ligne et interactifs, coexistant avec les réglementations existantes sur lesquelles il convient de construire.

1. **Introduction**

1.1. Le Livre vert de la Commission sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation prend en compte les points de vue de tous les acteurs du marché des communications en vue d'établir la portée et l'étendue d'un cadre réglementaire couvrant l'ensemble de ce domaine.

1.2. Le Livre vert répond à un besoin de débat. Il est volontairement interrogatif. Il analyse les problèmes, identifie les options et pose des questions. Il ne prend pas position et ne tire pas de conclusions à ce stade.

2. **Contenu du Livre vert**

2.1. La définition la plus simple de la convergence dans le domaine des communications est la capacité de différentes plates-formes de réseaux à transporter des services essentiellement similaires, ou le regroupement des équipements grand public comme le téléphone, la télévision et les ordinateurs personnels.

2.2. Peut-être l'exemple le plus radical de la diversité de la convergence dans le domaine des télécommunications est-il Internet. Le Livre vert souligne qu'Internet est à la fois le moteur principal et symbolique de la convergence. C'est un véhicule pour la diffusion aux usagers à la fois de services existants (courrier électronique, vidéo, son, téléphonie vocale), et de services complètement nouveaux, par exemple, le World Wide Web. Il est intéressant de noter dans ce contexte que le nombre d'usagers d'Internet double tous les ans.

2.3. Internet a connu un développement différent de celui des télécommunications et de la radiodiffusion traditionnelles. Il s'est développé essentiellement sous l'impulsion des utilisateurs. La nature décentralisée d'Internet est considérée par beaucoup comme la principale raison de son succès. Une de ces caractéristiques, indicative de la convergence, est qu'il entremêle radiodiffusion, traditionnellement réglementée, et communications privées, traditionnellement non réglementées. Ces traditions différentes constituent l'un des principaux défis de la réglementation d'Internet.

2.4. Dans le domaine de la compétitivité économique et industrielle, le Livre vert souligne le danger pour l'Europe, si elle ne profite pas des occasions fournies par la convergence, de rester en arrière tandis que d'autres blocs commerciaux importants recueilleront les bénéfices d'une approche plus positive.

2.5. Le Livre vert souligne que l'UE doit renforcer la compétitivité de ses entreprises, afin que le public puisse profiter au maximum des possibilités offertes par les nouveaux médias et que cette croissance du marché puisse être transformée en emplois.

2.6. Il souligne également la nécessité d'une meilleure formation du personnel permettant de donner aux travailleurs la combinaison adéquate d'aptitudes dans un environnement de travail des télécommunications en constante mutation.

2.7. L'un des exemples que donne le Livre vert est l'incertitude apparue dans le contexte de la campagne des dernières élections législatives en France, les règles interdisant la publication des sondages d'opinion dans la semaine précédant l'élection s'appliquant aux médias «off-line», mais pas aux sondages publiés sur Internet. Un certain nombre de rédacteurs en chef, dans ces circonstances, n'ont pas tenu compte de l'interdiction qui plaçait les médias traditionnels dans une situation défavorable.

2.8. Le processus permettant d'obtenir l'autorisation réglementaire dans tous les États membres, et éventuellement de divers organes réglementaires pour un ensemble particulier de services peut occasionner des frais généraux substantiels pour ceux qui veulent opérer sur une base européenne.

2.9. Le Livre vert identifie quelques barrières réglementaires, à savoir:

1) définitions;

2) accès au marché et autorisation;

3) accès aux réseaux, aux systèmes d'accès conditionnels et au contenu;

4) accès au spectre de fréquence;

5) normes;

6) tarification;

7) intérêt des consommateurs.

2.10. Le Livre vert propose cinq principes susceptibles de constituer une base commune pour les approches à venir dans les secteurs affectés par la convergence:

— la réglementation devrait être limitée au strict nécessaire pour atteindre des objectifs clairement identifiés;

— les approches réglementaires futures devraient répondre aux besoins des utilisateurs;

— les décisions réglementaires devraient être guidées par le besoin d'un cadre clair et prévisible;

— garantir la participation de tous dans un environnement convergent;

— des régulateurs indépendants et efficaces seront primordiaux pour un environnement convergent.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité des régions remercie la Commission d'avoir lancé ce débat, qui revêt une importance fondamentale. La convergence est, malgré la nouveauté du terme, en train d'apparaître comme un des concepts clés de l'ensemble de la société de l'information.

3.2. Qu'il s'agisse du marché ou des technologies, la convergence est un phénomène inhérent au développement de la société de l'information, qu'il faut accepter avec ses avantages et ses inconvénients et dont la nature et la réglementation connaissent une évolution somme toute fort semblable à celle qui caractérise actuellement le secteur financier.

3.3. À l'image de la société de l'information dans son ensemble, la convergence est à l'origine de mutations structurelles considérables aux niveaux régional et local, qui peuvent avoir un impact négatif sur le développement régional.

3.4. Le phénomène de convergence, comme la société de l'information, offrira cependant de nouveaux instruments et de nouvelles opportunités.

3.5. Les mesures communautaires qui seront élaborées sur la base du Livre vert et des réactions qu'il suscitera devraient tendre vers un équilibre permettant:

a) d'une part, de garantir la compétitivité des marchés et des secteurs concernés en Europe, ainsi que le développement culturel;

b) d'autre part, de permettre aux régions de profiter du phénomène de convergence et d'exploiter les possibilités offertes par le développement de la société de l'information dans son ensemble, grâce à des mesures propres et, si nécessaire, avec le soutien de la politique structurelle commune.

3.6. Bien que la convergence ait un impact particulièrement important au niveau régional, le Livre vert ignore le point de vue des régions, et n'a même pas pris en considération les énormes disparités régionales qui existent au niveau de l'utilisation des services affectés par la convergence. Certaines études réalisées dans les États membres révèlent qu'à ce niveau-là, la presse écrite représente entre 25 et 75 % de l'ensemble des médias, la télévision entre 9 et 62 %, et la radio entre 3 et 17 %. Des disparités encore plus marquées sont observées aux niveaux régional et national en ce qui concerne l'utilisation d'Internet.

4. **Impact de la convergence au niveau régional**

4.1. Le Comité des régions constate que le phénomène de la convergence pourrait avoir un impact négatif sur les régions et la cohésion régionale au niveau européen si:

a) les grands groupes internationaux opérant tant dans le secteur du contenu que dans celui des communications sont les seuls à pouvoir définir, en fonction de leurs besoins commerciaux, aussi bien le contenu des services offerts par la société de l'information que les possibilités géographiques d'accès à ces services;

b) la réglementation n'évolue que dans le domaine des techniques relatives aux médias et aux communications;

c) le nombre d'emplois supprimés dans les secteurs traditionnels touchés par la convergence (radio, télévision, presse écrite) est supérieur au nombre d'emplois créés par les nouvelles entreprises, et en particulier les petites entreprises, du secteur.

4.2. Selon le Comité des régions, la convergence offre aux régions de nouvelles possibilités, à savoir:

a) l'accès aux mêmes services grâce à des interfaces et à des points d'accès différents afin d'offrir la meilleure solution tant pour le consommateur que pour la région, par exemple:

   — l'utilisation d'Internet via l'ordinateur, la télévision et/ou le téléphone en recourant à des réseaux de données fixes, des réseaux téléphoniques, des satellites, des réseaux de télévision par câble et/ou des réseaux initialement destinés à la distribution d'énergie,

   — si l'on y ajoute les capacités nouvelles dans les réseaux de télécommunications ainsi que d'autres solutions techniques, le moteur de convergence que constitue Internet s'est transformé en un média de plus en plus diversifié;

b) la possibilité pour les fournisseurs d'information privés ou publics d'atteindre un plus grand nombre d'utilisateurs indépendamment de leur lieu d'implantation, grâce au développement des possibilités d'accès;

c) la création d'un nombre important de petites entreprises dont l'activité ne dépend pas de leur lieu d'implantation, comme conséquence prévisible de la convergence.

5. **La convergence et la société de l'information en Europe**

5.1. Le Comité des régions attire l'attention sur le fait qu'avant de poser ses questions, la Commission n'a pas défini, même de façon synthétique, le type de société de l'information que l'Europe tend à créer à travers la réglementation, notamment en matière de convergence.

5.2. Dans le Livre vert, il apparaît clairement que la Commission s'est fixé comme priorité l'intérêt des marchés, alors que les objectifs d'intérêt général font plutôt figure d'obstacles ou de facteurs s'adaptant de façon passive. Cette approche est acceptable dans la mesure où, du point de vue de l'emploi, une réponse rapide du secteur industriel est indispensable sur le marché mondial. Néanmoins, d'après le Comité des régions, il serait plus facile de déterminer le contenu de la réglementation en définissant dès le début le type de société de l'information vers lequel tend l'Europe.

6. **Question 1: Nature et impact de la convergence aujourd'hui**

6.1. Le Livre vert fournit plusieurs exemples de convergence qui reflètent naturellement l'évolution dans son ensemble mais qui, d'un point de vue général, sont encore peu nombreux. Le Comité des régions considère qu'il est difficile, à partir des tendances actuelles, de prévoir le comportement des consommateurs et, partant, la nature et la vitesse du changement. À l'heure actuelle, la convergence influence les individus et les entreprises à plusieurs niveaux et de différentes manières, mais n'a aucun impact sur le comportement de la majorité de la population.

6.2. Le Comité des régions constate avec préoccupation la position de faiblesse dans laquelle se trouve le contenu européen dans les secteurs convergents. Un des principaux enjeux du débat sur la convergence consiste à trouver le moyen de garantir le contenu européen dans le contexte d'une convergence basée essentiellement sur le marché.

7. **Question 2: L'impact socioéconomique de la convergence ainsi que son impact sur les entreprises et le consommateur**

7.1. Le Comité des régions estime que l'effet positif de la convergence sur l'emploi sera de courte durée, bien qu'il ne fasse aucun doute que de profondes mutations affecteront la localisation des emplois et que de nombreuses professions traditionnelles dans les secteurs concernés disparaîtront avec le temps.

7.2. La convergence est de nature à faciliter l'accès des secteurs concernés aux entreprises de taille relativement réduite pour peu qu'elles soient suffisamment flexibles, et à contribuer à leur réussite. Les mutations qui affectent le monde industriel iront en s'accélérant, aussi bien dans les petites que dans les grandes entreprises, et il est peu

probable que des entreprises de taille moyenne puissent continuer à exercer leurs activités à long terme dans les secteurs affectés par la convergence.

7.3. Étant donné que la diminution de l'emploi dans son ensemble dépend avant tout de la flexibilité dont les nouvelles petites entreprises vont faire preuve pour entrer dans les secteurs convergents et éventuellement de la capacité des personnes ayant perdu leur emploi en raison de la convergence à retrouver une activité indépendante, il est extrêmement important de savoir si les aspects bureaucratiques de la réglementation en vigueur dans les secteurs concernés créeront ou non des barrières insurmontables pour les nouveaux entrepreneurs. Dans cette optique, la facilité d'accès pourrait signifier une simplification de la réglementation (par exemple dans le cas des autorisations), mais également un durcissement de cette même réglementation dans des cas comme celui des objectifs d'intérêt général. Dans ce cas, une approche globale, par exemple dans le domaine de la protection de la vie privée, aidera les nouveaux entrepreneurs et l'ensemble du secteur à mieux comprendre le contenu de ces objectifs.

7.4. Étant donné qu'en Europe, le niveau et le mode d'utilisation de services tels que la télévision, la radio, la presse écrite ou de nouveaux services diffèrent d'une région à l'autre, les effets de la convergence seront eux aussi inégaux. Ainsi, il semble évident qu'en ce qui concerne l'infrastructure technique de base (réseaux de données, réseaux de télévision par câble et réseau de téléphonie mobile), le phénomène de convergence sera vraisemblablement plus rapide et plus étendu dans les régions ayant plus souvent recours à ce type de services.

7.5. Le Comité des régions attire l'attention de la Commission sur les disparités considérables qui existent à l'heure actuelle entre les différents États et les différentes régions d'Europe en ce qui concerne l'utilisation des médias.

7.6. Même dans les pays les plus développés en matière de télécommunications, l'usage des ordinateurs multimédias et du réseau Internet n'est pas généralisé, et la croissance que l'on observe dans ce secteur pourrait se stabiliser à l'avenir. Bien que l'Europe se doive de maintenir son niveau de compétitivité dans ce domaine, le Comité des régions considère que le moment est loin d'être arrivé de définir, pour les individus et les entreprises, les valeurs et les objectifs en fonction d'un secteur industriel fondé uniquement sur des réseaux d'information.

7.7. Le Comité souligne également que le débat sur la convergence dans le domaine des télécommunications ne doit pas faire l'impasse sur l'importance des formes traditionnelles des médias pour les citoyens de l'Union ainsi que pour la démocratie notamment. C'est pourquoi il est nécessaire d'investir également dans le développement des médias traditionnels, tels que la radiodiffusion sonore et la télévision numériques, et de ne pas se concentrer uniquement sur les réseaux d'information.

7.8. En ce qui concerne les importantes disparités régionales, le Comité accorde une importance particulière aux projets de recherche et de développement permettant de tirer davantage profit des investissements déjà réalisés plutôt qu'aux projets à grande échelle dont la nature même exigerait des crédits exorbitants pour l'infrastructure. À cet égard, le travail qui a été réalisé afin d'augmenter la vitesse de transmission des câbles en cuivre traditionnellement utilisés en téléphonie au niveau requis par le multimédia, présente un intérêt certain.

8. Question 3: Barrières à la convergence

8.1. Le Livre vert passe en revue les barrières réelles et potentielles de la convergence. Le Comité des régions n'a rien à ajouter à cet égard. Il souhaite cependant souligner que certaines barrières, par exemple la fragmentation du secteur de la radiodiffusion ou les autorisations en général, constituent souvent des facteurs essentiels pour l'offre de contenu au niveau régional, facteurs qui peuvent à juste titre être considérés comme des exigences sociales pour la convergence.

9. Question 4: L'impact de la convergence sur le cadre réglementaire

9.1. Les forces du marché continueront certainement à jouer un rôle essentiel dans le développement futur. La convergence s'étendra, voire s'imposera, à la réglementation, et impliquera par conséquent une simplification de celle-ci. Si l'on confère aux objectifs d'intérêt général l'attention qu'ils méritent, les besoins en matière de règles de concurrence augmenteront.

9.2. Le Livre vert montre également comment un même service peut être traité différemment d'un point de vue réglementaire en fonction des technologies utilisées. Cela montre que de nombreux principes en matière de réglementation devront être remis en cause. Le Comité des régions souhaite toutefois souligner que, même dans les secteurs convergents, les produits présentant souvent des différences fondamentales, la modification des principes existants grâce à la convergence de la réglementation peut avoir des effets négatifs indésirables.

10. Question 5: Surmonter les barrières — Mettre en place un encadrement législatif approprié pour les entreprises et pour les consommateurs

10.1. Le Comité des régions considère que les définitions techniques des activités citées dans le Livre vert et présentées comme des barrières doivent encore être développées, notamment en tenant compte de la convergence et en garantissant qu'un même contenu sera toujours traité de la même façon, quel que soit le mode de transmission. Le Comité des régions souligne cependant que pour bon nombre de technologies, certaines caractéristiques propres peuvent impliquer une

réglementation plus importante que celle appliquée à un même contenu offert via une technologie différente.

10.2. Le Comité des régions souligne que la principale tâche de l'Union européenne en matière de réglementation devrait être la création de règles claires permettant aux entreprises d'intégrer plus facilement les besoins, par exemple en matière de protection des données touchant à la vie privée des personnes.

10.3. Le Livre vert propose d'élaborer un calendrier spécifique pour le passage des services analogiques aux services numériques. Dans de nombreux domaines, les réseaux analogiques sont implantés depuis très longtemps et sont fournis par des entreprises de télécommunication opérant dans des conditions de monopole et qui doivent obéir à une obligation en matière de couverture géographique inscrite dans leur licence ou dans la réglementation. C'est la raison pour laquelle leur couverture géographique est généralement la plus vaste. Par ailleurs, avec la libéralisation des télécommunications, les nouvelles liaisons numériques sans fil se sont jusqu'à présent développées le plus souvent là où le potentiel d'utilisation est le plus élevé. Dans les pays disposant d'un vaste réseau de téléphonie mobile, rien n'indique que les services numériques vont remplacer rapidement les services analogiques dans les régions périphériques. Le Comité des régions considère par conséquent qu'il est extrêmement important de maintenir les fréquences des réseaux analogiques existants et que tous les moyens doivent être mis en œuvre afin d'accélérer l'extension des réseaux numériques aux régions dont les marchés se sont désintéressés. Le calendrier ne devrait pas être défini en fonction de dates précises mais de la situation dans les différentes régions.

10.4. Le Comité des régions souligne que personne n'a intérêt à protéger son propre marché par une normalisation des secteurs concernés. Au contraire, la normalisation doit se faire à un niveau global afin d'offrir aux consommateurs des services à un prix abordable.

10.5. Le fait qu'en principe, la convergence permet d'accéder à un même service par différents moyens a déjà eu un impact positif sur les possibilités de différents groupes d'utilisateurs (comme par exemple les personnes handicapées) d'utiliser ces services. Il est clair qu'une convergence régie par les forces du marché ne prendra pas en considération les besoins particuliers des très petits groupes d'utilisateurs. Par contre, grâce à un financement public, le développement de ces services sera techniquement plus facile et moins onéreux.

11. **Question 6: La protection d'objectifs d'intérêt général dans le cadre de la convergence**

11.1. Les objectifs d'intérêt général présentés dans le Livre vert sont notamment:

— le service universel, c'est-à-dire la disponibilité universelle de certains services à un prix abordable;

— la radiodiffusion;

— la garantie de la protection de la vie privée et des données;

— la sécurité dans les communications électroniques, par exemple la cryptographie et les signatures électroniques/numériques;

— la diversité culturelle;

— la protection des mineurs;

— la protection de l'ordre public.

11.2. Selon le Comité des régions, il faudrait développer un cadre réglementaire basé sur un code de bonne conduite, en particulier pour les objectifs d'intérêt général tels que la protection des données, la diversité culturelle et la protection des mineurs. Ce code serait connu de tous et considéré par les acteurs dans tous les domaines affectés par la convergence comme un ensemble de principes fondamentaux. La convergence pourra combler les lacunes qui apparaissent sans cesse dans la réglementation, et faciliter la réalisation des objectifs d'intérêt général.

11.3. La convergence offre de nouvelles possibilités pour le service universel, dont la réalisation est considérée par le Comité comme une des principales exigences de la société de l'information. Elle facilite également la réalisation de cet objectif en permettant d'accéder à un même service via des réseaux différents.

11.4. La convergence aura deux types de conséquences: d'une part, la nécessité de définir le service universel en fonction d'une technologie déterminée diminuera; d'autre part, dans certains domaines et en particulier dans celui de la protection des données, les définitions devront être plus détaillées.

11.5. Une part considérable des objectifs d'intérêt général devra être assumée équitablement par tous les opérateurs. Le Comité des régions considère également qu'il est important qu'à l'avenir, les obligations de service universel soient étendues de façon à inclure au moins deux options entrant véritablement en concurrence. Du point de vue régional, le besoin en réseaux de radiodiffusion continuera à jouer un rôle considérable, mais ces réseaux pourraient être mis à la disposition d'un nombre plus important de fournisseurs de services.

11.6. Le Comité des régions souhaite attirer l'attention de la Commission sur la contradiction qui existe dans les secteurs convergents entre la libre concurrence et les obligations de service universel, et espère que des définitions efficaces pourront être élaborées. Ainsi, certains opérateurs sont soumis à des obligations au niveau régional, tandis que d'autres sont libres de se concentrer sur les marchés les plus avantageux et les plus productifs. Une solution pourrait consister à

recourir de façon systématique à des instruments de politique structurelle tels que les Fonds structurels afin de garantir une vaste couverture du service universel. Cette option permettrait de définir au niveau régional le concept de service universel pour chaque région. On trouve des exemples de réalisation du service universel à l'aide des Fonds structurels dans les pays de cohésion ainsi que dans les régions d'objectif 6 en Suède.

11.7. Les systèmes fiscaux existants pourraient être davantage ciblés sur les secteurs convergents afin de dégager des fonds publics pour la réalisation des obligations de service universel et la création d'emplois alternatifs.

12. **Question 7: La forme future de la réglementation**

12.1. Le Comité des régions approuve la Commission concernant la nécessité d'une réévaluation de la réglementation. Le Livre vert examine, sous plusieurs angles, les différents niveaux d'application de la réglementation. Peut-être l'essentiel est-il de savoir si la réglementation doit être appliquée en fonction des technologies utilisées (réseau de données, radio, téléphone, télévision, etc.) ou du contenu du service, auquel cas les principes relatifs par exemple à la protection des données, au contenu, aux droits de propriété intellectuelle, voire au commerce et à la protection des consommateurs, sont moins liés aux technologies sous-jacentes. Le Comité des régions considère qu'une réglementation tenant compte uniquement des technologies utilisées ne sera plus adaptée à un environnement de plus en plus convergent.

12.2. Dans de nombreux États membres, la réglementation est basée sur des principes définis depuis un certain temps et maintenant dépassés. La réglementation doit naturellement évoluer et prendre en considération les effets de la convergence, comme c'est déjà le cas en partie. Il est clair que chaque État membre doit pouvoir choisir la solution qui convient le mieux à ses structures administratives.

12.3. Le Comité des régions considère qu'un cadre réglementaire commun reste nécessaire dans des domaines tels que l'attribution des fréquences et des licences afin de garantir un développement équilibré et, qu'en principe, les niveaux administratifs existants sont satisfaisants. Il faut éviter que les autorités régionales et locales se heurtent à des obstacles et ne puissent prendre des décisions concernant notamment la fourniture de services utilisant les réseaux de télévision par câble, étant donné que ce sont elles qui disposent des meilleures informations sur les besoins des consommateurs.

13. **Question 8: Les aspects internationaux de la convergence**

13.1. Le Comité des régions estime que de nouvelles mesures réglementaires auront un impact très réduit, voire négatif pour la compétitivité européenne, si elles ne sont pas appliquées globalement.

13.2. Concernant la programmation de mesures complémentaires, le Comité des régions souhaite attirer l'attention de la Commission sur le rôle fondamental des opérateurs locaux et régionaux dans la réalisation de la société de l'information en Europe. Le Comité a déjà exprimé ses arguments à cet égard dans de nombreux avis sur la société de l'information.

13.3. La coopération régionale entre l'Union et les PECO ainsi que les mesures en faveur de cette coopération constituent un des principaux outils visant à encourager ces pays à exploiter les possibilités offertes par la convergence.

14. **Question 9: Principes et approches possibles pour tenir compte de la convergence**

14.1. Selon le Comité des régions, la convergence jettera au cours des prochaines années les bases d'une nouvelle réglementation, et fera disparaître les facteurs justifiant une réglementation basée sur les technologies utilisées.

14.2. Le Comité des régions souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il existe dans l'Union un grand nombre de mécanismes réglementaires qui jouent un rôle important par rapport à la convergence mais qui ne figurent pas dans le Livre vert. Il s'agit avant tout de la fiscalité.

14.3. Enfin, la Commission conclut son analyse en proposant plusieurs options au cas où la convergence exigerait l'adaptation des approches réglementaires existantes, à savoir:

a) une adaptation basée sur les cadres réglementaires existants et, le cas échéant, l'élargissement de ceux-ci plutôt que la création d'une nouvelle réglementation;

b) la création d'un nouveau cadre pour de nombreux services en ligne et interactifs, qui devrait coexister avec les réglementations actuellement en vigueur dans les domaines des télécommunications et de la radiodiffusion;

c) la création d'un cadre global permettant d'appliquer des approches réglementaires similaires à chacun des trois secteurs.

14.4. Le Comité des régions constate qu'il n'y a pas lieu de transférer au niveau communautaire le pouvoir de décision qui appartient actuellement aux autorités nationales et dans certains cas aux autorités régionales, en particulier dans le secteur de la radiodiffusion.

14.5. Une grande partie de la législation actuelle, ou du moins les principes qui la sous-tendent, peuvent être appliqués directement aux services électroniques dans des domaines tels que la protection de la propriété intellectuelle et de la vie privée. De même, les exigences en matière de protection du consommateur dans le cadre du commerce électronique ne diffèrent pas fondamentalement des exigences prévues dans les règles actuellement en vigueur.

14.6. Selon le Comité des régions, la meilleure solution consiste à combiner la première et la deuxième option, c'est-à-dire à créer un nouveau cadre couvrant de nombreux services en ligne et interactifs, en coexistence avec ceux déjà appliqués et à développer.

Bruxelles, le 17 septembre 1998.

Le Président

du Comité des régions

Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur «L'importance du commerce hors taxes dans l'Union européenne pour les régions»

(98/C 373/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les directives du Conseil 91/680/CEE [1] du 16 décembre 1991 et 92/12/CEE [2] du 25 février 1992, qui portent sur la suppression du commerce hors taxes intracommunautaire au 30 juin 1999;

vu la décision du Bureau du 12 mars 1998 d'élaborer, en vertu du paragraphe 4 de l'article 198 C du traité instituant la Communauté européenne, un avis d'initiative sur le sujet et de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» de la préparation des travaux;

vu le document de travail d'octobre 1997 de la Direction générale des études du PE sur «Les conséquences sociales et économiques de la suppression des ventes hors taxes dans l'Union européenne» [3];

vu les conclusions de l'audition publique du PE sur le commerce hors taxes tenue le 29 octobre 1997;

vu la résolution du PE du 3 avril 1998 sur la suppression des ventes hors taxes [4];

vu le projet d'avis (CdR 109/98 rév.) adopté par la commission 6 le 20 juillet 1998 (rapporteur: M[me] McCarthy-Fry, corapporteur: M. Cummins);

considérant que le Comité des régions a déjà attiré l'attention sur l'importance des infrastructures de tourisme et de transport pour les régions, notamment dans les avis suivants:

---

(1) JO L 376 du 31.12.1991.
(2) JO L 76 du 23.3.1992.
(3) «Les conséquences sociales et économiques de la suppression des ventes hors taxes dans l'Union européenne», document de travail de la Direction générale des études du PE, octobre 1997 (PE 167.048, W-30).
(4) Résolution du PE du 3 avril 1998 (PE 268.233).

«Une politique de développement du tourisme rural dans les régions de l'UE» (CdR 19/95) [1], «Le Livre vert de la Commission sur le rôle de l'Union en matière de tourisme» (CdR 376/95) [2], «Une proposition de décision du Conseil concernant un premier programme pluriannuel en faveur du tourisme européen — *Philoxenia* (1997-2000)» (CdR 302/96 fin) [3] , «Politique de cohésion et culture — Une contribution à l'emploi» (CdR 69/97 fin) [4] , «Tourisme culturel urbain et potentiel d'emploi» (CdR 422/97 fin);

considérant que la grande majorité des ministres présents à la réunion du Conseil «Transports» du 17 mars 1998 a demandé que la Commission réalise une étude sur les conséquences sociales et économiques de la suppression des ventes hors taxes dans l'Union européenne;

considérant que lors de la réunion du Conseil «Écofin» du 19 mai 1998, un nombre substantiel d'États membres se sont prononcés en faveur d'une étude complète sur l'avenir du commerce hors taxes à l'intérieur de l'Union européenne;

a adopté lors de sa 25e session plénière des 16 et 17 septembre 1998 (séance du 17 septembre), le présent avis.

1. **Introduction**

1.1. L'Acte unique européen prévoyait la création, fin 1992, d'un marché intérieur sans frontières, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux serait assurée. La réalisation du marché unique devait entraîner la suppression des entraves techniques, physiques et fiscales, facteurs de division des marchés et des économies des États membres pointés du doigt par la Commission dans son Livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché unique.

1.2. La suppression du commerce hors taxes à l'intérieur de l'UE était l'une des mesures proposées par la Commission pour achever le marché unique au 1er janvier 1993. Le Commissaire compétent à l'époque, Mme Scrivener, justifiait cette suppression en avançant que la poursuite des ventes hors taxes dans le cadre de voyages à l'intérieur de l'UE impliquerait le maintien de certains contrôles aux frontières et continuerait de faire subir des distorsions au marché des biens et des transports.

1.3. La suppression du commerce hors taxes à l'intérieur de l'Union européenne nécessitait une modification du système commun de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi qu'une nouvelle législation sur le régime des produits soumis à accise. En conséquence, la Commission a présenté en 1990 deux propositions; la première portait sur un régime transitoire de taxation en vue de la création du marché intérieur (directive «Frontières fiscales») [5]; la seconde concernait le régime général, la détention et la circulation des produits soumis à accise (directive «Circulation des produits soumis à accise») [6].

1.4. Au cours du débat portant sur la directive «Frontières fiscales», tenu en novembre 1990, le Parlement européen a indiqué que la suppression du commerce hors taxes pourrait entraîner de graves conséquences sociales et économiques et a invité la Commission à présenter un rapport sur ces conséquences et à le présenter au Conseil et au Parlement européen. Le commissaire Scrivener a confirmé qu'une étude serait menée et, une nouvelle fois en mai 1991, dans sa réponse à une question parlementaire écrite, elle a indiqué que «La Commission a pris note du souhait du Parlement, qui demande une étude sur les répercussions sociales et régionales de la suppression des frontières fiscales, y compris des boutiques hors taxes, sur les régions concernées».

1.5. De même, le rapport du Parlement concernant la directive «Circulation des produits soumis à accise» proposait de postposer la suppression du commerce hors taxes à l'intérieur de l'UE jusqu'au 31 décembre 1995, afin de donner suffisamment de temps aux entreprises concernées pour s'adapter, et à la Commission pour produire son rapport sur les effets sociaux et économiques de cette suppression.

1.6. En novembre 1991, dans le cadre d'une décision générale portant sur les deux propositions de la Commission, le Conseil «Écofin» a reconnu que la prolongation de la franchise intracommunautaire jusqu'au 30 juin 1999 serait appropriée afin que les mesures nécessaires puissent être prises «pour pallier à la fois les répercussions sociales dans les secteurs concernés et les difficultés régionales, notamment dans les régions frontalières...».

[1] JO C 210 du 14.8.1995, p. 99.
[2] JO C 126 du 29.4.1996, p. 24.
[3] JO C 42 du 10.2.1997, p. 22.
[4] JO C 379 du 15.12.1997, p. 21.
[5] Directive 91/680/CEE du Conseil — JO L 376 du 31.12.1991.
[6] Directive 92/12/CE du Conseil — JO L 76 du 23.3.1992.

La directive «Frontières fiscales» a été adoptée avec les modifications apportées lors de cette réunion; la directive «Circulation des produits soumis à accise» a quant à elle été adoptée en février 1992 après modification du délai. C'est ainsi que le système de franchise (TVA et droits d'accise) transitoire a été introduit. Afin de faciliter la suppression des contrôles aux frontières, un système de contrôle du vendeur a été introduit le 14 décembre 1992 par un accord politique.

1.7. Toutefois, à ce jour, la Commission n'a présenté aucun rapport sur les incidences sociales, économiques et régionales. Interrogée à ce propos en juillet 1997 lors d'une audition de la commission économique et monétaire du Parlement européen, la Commission a indiqué qu'une étude sur les incidences sociales et économiques n'était plus pertinente puisqu'il est prévu de supprimer le commerce hors taxes à l'intérieur de l'Union européenne au 30 juin 1999.

Cette réponse n'a pas satisfait la commission parlementaire, et son président a demandé aux services de recherche du Parlement d'analyser les données économiques indépendantes disponibles, de procéder à l'évaluation des conséquences identifiées et de suggérer à la Commission de nouveaux domaines de recherche. Cette étude [1] a été achevée début octobre et a servi de base à une audition publique du PE sur le commerce hors taxes, tenue le 29 octobre 1997. Le rapport conclut que «À une époque où le chômage est important dans une grande partie de l'Union européenne, le risque que la suppression des ventes en franchise douanière à l'intérieur de l'Union européenne se traduise par de fortes pertes d'emplois ne saurait être pris à la légère. La Commission devrait effectuer sa propre étude, en accordant une attention particulière aux effets régionaux et locaux».

1.8. Le 3 avril 1998, le Parlement européen a adopté à l'unanimité une résolution dans laquelle il constate que «les conséquences de cette suppression suscitent de graves appréhensions pour l'emploi, pour les régions et pour le secteur des transports, en particulier dans les régions périphériques, sur les lignes de transbordeurs et dans les aéroports régionaux» et par laquelle il invite la Commission «à réaliser et à publier de toute urgence cette étude indépendante sur les conséquences socioéconomiques, régionales et en termes de revenu de la suppression des ventes hors taxes dans l'Union européenne et dans tous les cas, avant le 30 septembre 1998, de manière à donner une image plus claire de la situation» [2].

1.9. Lors de la réunion du Conseil «Écofin» du 19 mai 1998, plusieurs États membres se sont prononcés en faveur d'une étude complète sur l'avenir du commerce hors taxes à l'intérieur de l'UE. Ces pays comptent environ 85,5 % de la population de l'UE.

Au cours de cette réunion du Conseil «Écofin», la Commission a reconnu que la suppression du système pourrait avoir des effets néfastes et s'est engagée à présenter un document de travail précisant à quels instruments les États membres peuvent recourir pour faire face aux conséquences de l'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE. Il est prévu que ce document de travail soit présenté et examiné lors d'une réunion Écofin en automne 1998.

2. Observations générales

2.1. Selon les études déjà disponibles, l'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de la Communauté pourrait avoir des conséquences sociales et économiques graves pour de nombreuses régions de l'Union, en particulier celles dans lesquelles la viabilité des systèmes régionaux de transport et la promotion du tourisme sont fortement tributaires des revenus du commerce hors taxes.

2.2. Malgré des demandes répétées, la Commission n'a pas présenté d'analyse indépendante sur les effets de la suppression du système actuel. À mesure que l'échéance fixée pour la suppression des ventes hors taxes dans l'UE se rapproche, de nombreuses régions et localités doivent faire face à un avenir incertain. Une profusion d'études indépendantes contradictoires s'accréditent dans les régions; la majeure partie d'entre elles dépeignent des scénarios assez sombres pour de nombreuses régions, principalement en termes de pertes d'emplois dans les secteurs les plus divers, allant des compagnies de transbordeurs au tourisme, et des distillateurs aux détaillants.

2.3. Compte tenu des engagements de l'UE en ce qui concerne la réduction du chômage et la promotion de la cohésion économique et sociale, toute menace pesant sur un nombre substantiel d'emplois dans un large éventail de secteurs doit faire l'objet d'un examen attentif. Les avantages à court et à moyen terme de toutes les mesures de l'UE doivent être soigneusement pesés et il convient de réexaminer constamment la pertinence de ces mesures.

2.4. Quant à la décision du Conseil de 1991 d'abolir les ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE, avec effet au 30 juin 1999, il y a lieu de répondre aux questions suivantes:

2.4.1. La situation ayant motivé la décision du Conseil de prolonger le système jusqu'en juin 1999, alors que la Commission souhaitait l'abolir fin décembre 1992, a-t-elle réellement changé?

[1] Document de travail de la Direction générale des études du PE sur «Les conséquences sociales et économiques de la suppression des ventes hors taxes dans l'Union européenne», octobre 1997 (PE 167.048, W-30).

[2] Résolution du Parlement européen du 3.4.1998 (PE 268.233).

2.4.2. Le marché unique s'est-il développé dans la mesure prévue (en termes d'harmonisation fiscale) à l'époque où la décision a été prise ?

2.4.3. Les effets de la suppression du système ont-il été pris en considération de manière appropriée, et des lignes directrices ont-elles été proposées pour aider les régions et les États membres à atténuer toute conséquence néfaste potentielle de cette suppression à court ou à long terme ?

2.4.4. Quelle a été l'expérience des États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des directives «Frontières fiscales» et «Circulation des produits soumis à accise» ?

2.4.5. Y a-t-il des arguments convaincants en faveur d'une nouvelle prolongation limitée du système au-delà du 30 juin 1999 afin que des données indépendantes adéquates sur les effets socioéconomiques potentiels de son abolition puissent être présentées ?

2.5. À défaut d'une étude indépendante de la Commission sur les implications sociales et économiques de l'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE, les données ci-après sont basées sur des rapports indépendants réalisés par des régions, des États membres, divers représentants des secteurs des transports et de l'industrie, et divers groupes d'intérêt.

3. **Le commerce hors taxes et le marché unique**

3.1. L'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE a été proposée dans le contexte d'un marché unique aux taux de TVA et droits d'accise harmonisés. Dans un tel marché, cette suppression répond à une logique implacable. Toutefois, l'absence d'harmonisation des taux de TVA et des droits d'accise a donné lieu à de graves distorsions du marché, auxquelles il convient de comparer l'incidence du commerce hors taxes sur le fonctionnement actuel du marché unique.

3.1.1. En théorie, l'avènement du marché unique devrait impliquer que les voyageurs à l'intérieur de l'UE puissent acheter une quantité illimitée de marchandises «taxes/droits acquittés» pour les exporter dans un autre État membre. Bien qu'il y ait toujours des disparités importantes de taux de TVA entre pays voisins (par exemple, le Danemark et l'Allemagne), celles-ci n'ont pas été considérées comme générant des distorsions de concurrence inacceptables. Quant aux droits d'accise, les écarts entre les États membres sont tellement importants que ceux-ci ont estimé qu'il était impossible d'accepter une complète liberté de circulation des produits «droits acquittés». Par conséquent, la libre circulation des marchandises «droits acquittés» ne s'applique que si le voyageur transporte personnellement les produits et que ceux-ci sont destinés à la consommation finale. Afin de permettre l'application de ces deux conditions, les produits «droits acquittés» font l'objet de certaines limites indicatives.

3.1.2. Toutefois, ces limites indicatives ne sont pas appliquées uniformément; des régimes différents en ce qui concerne les quantités maximum et la durée du voyage peuvent s'appliquer, tout particulièrement dans des pays où les droits sont élevés, tels que l'Irlande, la Finlande, le Danemark et la Suède. En outre, le système des limites indicatives n'est pas appliqué dans plusieurs territoires de l'Union, dont les îles Canaries, l'île d'Helgoland, et le territoire de Gibraltar, qui continuent à appliquer aux voyageurs de l'UE les mêmes limites que celles consenties aux voyageurs venant de pays tiers (c'est-à-dire les franchises de droits).

3.1.3. Le système des limites indicatives pour les marchandises «droits acquittés» destinées à la consommation finale a entraîné des pertes de recettes de TVA et d'accise pour le trésor public des États membres voisins de pays où les taux d'accise sont sensiblement inférieurs, et a eu une incidence négative pour les commerçants de régions voisines pratiquant des taux d'accise différents, en donnant lieu à une concurrence déloyale pour des commerçants légitimes.

3.1.4. Il est clair que dans les États membres où les taux d'accise sont bas, il n'y a pas de différence substantielle entre les achats hors taxes et les achats droits acquittés, et que les disparités de taux ont donné lieu à des distorsions du marché et des complications bien plus importantes pour les commerçants, les voyageurs et les responsables des contrôles frontaliers que le système existant de ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE.

3.1.5. Dans ce contexte de non-harmonisation des taux d'accise et de TVA, et étant donné la distorsion de concurrence qui en résulte, l'UE devrait-elle continuer à se concentrer sur l'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE, système comparativement inoffensif, sachant que sa suppression prématurée (c'est-à-dire avant la création du marché unique envisagée par la Commission dans son Livre blanc de 1985) pourrait avoir de graves conséquences pour les régions qui en dépendent fortement ?

4. **Emploi** [1]

4.1. Il a été estimé que quelque 140 000 citoyens européens verront leur emploi sérieusement remis en cause si les ventes hors taxes sont abolies au sein de

[1] À défaut d'un rapport indépendant de la Commission européenne sur le sujet, toutes les données figurant aux points 4 et 5 du présent avis sont issues principalement de diverses analyses réalisées par des régions et des États membres, le Parlement européen, des associations industrielles, des confédérations syndicales, etc. Les échanges oraux avec des représentants de ces secteurs ont en outre été pris en considération. En tant que telles, toutes les données sont indicatives et basées sur les meilleures approximations possibles des informations disponibles.

l'Union européenne. Ce chiffre tient compte: des pertes d'emplois directes, c'est-à-dire les licenciements dans les comptoirs hors taxes proprement dits dans les aéroports, à bord d'avions ou de transbordeurs; des pertes d'emplois indirectes, c'est-à-dire les licenciements dans les secteurs auxiliaires tels que ports, transports, fabricants et distributeurs; et enfin, des effets induits, c'est-à-dire la suppression de postes dus à la réduction des revenus salariaux nets dans l'économie locale par suite des pertes d'emploi directes et indirectes.

4.1.1. Selon les estimations actuellement disponibles, environ 30 000 emplois (directs, indirects et induits) pourraient être supprimés dans le secteur aéronautique. Ce chiffre repose sur l'hypothèse de la perte de près de 60 % des bénéfices totaux réalisés grâce aux ventes en franchise de droits et de taxes. Cette perte de bénéfices pourrait engendrer une hausse des tarifs aériens de 20 %, ce qui entraînerait une chute de 4 % du nombre des passagers. En conséquence, la flotte serait rationalisée, le nombre de lignes réduit et le montant des investissements diminué, ce qui déboucherait sur d'autres suppressions de postes dans les régions et localités touchées.

4.1.2. L'augmentation des tarifs aura très probablement une incidence négative pour les compagnies économiques et de charters, qui sont les plus sensibles aux augmentations de prix et aux pertes de revenus. En outre, la dépendance de ces secteurs par rapport au trafic intracommunautaire et par rapport à l'utilisation des petits aéroports régionaux et secondaires qui desservent des grandes villes est relativement élevée. Ces aéroports sont à leur tour fortement tributaires des ventes hors taxes, qui leur apportent des revenus substantiels et leur permettent de maintenir les taxes de débarquement à un niveau assez bas. La perte de ce revenu entraînerait une augmentation des taxes de débarquement, ce qui obligerait les compagnies aériennes à augmenter les tarifs excursions. La baisse de la demande due à l'augmentation des tarifs pourrait aboutir à la suppression des services sur les lignes marginales, voire à la fermeture de certains aéroports régionaux.

4.1.3. Des études menées à propos des services de transbordeurs en Irlande, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Scandinavie parviennent à une estimation totale de plus de 50 000 pertes d'emplois, dont 18 à 20 000 liées aux opérateurs et aux industries auxiliaires, et 5 à 7 000 dues aux conséquences sur les économies régionales et locales. La même source estime également que 26 à 27 000 emplois, en particulier liés au tourisme dans les pays concernés, disparaîtront. Ces chiffres sont basés sur une hausse prévue de plus de 30 % des billets pour ces services en raison de la perte des revenus des ventes hors taxes. Une telle augmentation de prix pourrait entraîner une chute considérable de la demande, et finalement, la fermeture de 25 à 30 lignes en Europe septentrionale. La proportion des recettes perçues sur les ventes hors taxes par rapport au chiffre d'affaires des opérateurs de transbordeurs dans ces pays varie de 65 % en Finlande à 30 % en Irlande.

4.1.4. L'on dispose déjà d'exemples clairs des effets de l'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE sur l'emploi dans les secteurs aéronautiques et maritimes. Selon la Fédération européenne des syndicats du transport et divers représentants régionaux, les salariés de certaines lignes de transbordeurs opérant à partir du Schleswig-Holstein, à partir du Danemark, et entre Jakobstad et Skellefteå ont déjà reçu des lettres de licenciement et, depuis le 1er avril 1998, une compagnie aérienne britannique a réduit son personnel de cabine sur les vols à l'intérieur de l'UE en prévision de la suppression des ventes hors taxes sur ces lignes. Dans tous ces cas, la raison directe invoquée par les compagnies concernées était la suppression prévue des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE.

4.1.5. Le calendrier de l'abolition proposée des ventes hors taxes intracommunautaires constitue un double revers pour les opérateurs de transbordeurs, particulièrement en raison de l'obligation d'appliquer les normes réglementaires de sécurité SOLAS 95 à dater de 1999. SOLAS 95 a été adopté à la suite de la tragédie du ferry Estonia, et contraindra les opérateurs de transbordeurs à investir dans de nouveaux navires ou dans la rénovation de leur flotte existante afin de satisfaire à ces nouvelles normes de sécurité.

4.1.6. Outre les inévitables pertes d'emplois subies dans les secteurs de la distribution et des transports, l'abolition du commerce hors taxes touchera probablement certaines industries manufacturières traditionnelles régionales. Ainsi, la région française productrice de cognac estime que 3 000 emplois directs, indirects et induits seront supprimés; de même, l'industrie du whisky écossais prévoit un manque à gagner de 201 millions d'écus en 1999, qui entraînera la suppression de 1 000 emplois, principalement dans les régions périphériques d'Écosse, déjà victimes d'un taux de chômage élevé.

4.1.7. Bien qu'il y ait lieu de considérer les estimations ci-dessus avec une certaine prudence étant donné qu'elles proviennent de plusieurs rapports indépendants basés sur les méthodologies les plus diverses ainsi que sur la généralisation de conditions locales, la possibilité que la suppression des ventes hors taxes au sein de l'UE puisse entraîner d'importantes pertes d'emploi est très préoccupante, d'autant plus lorsque l'on sait qu'il est généralement admis que les pertes d'emplois engendrées par cette mesure auront inévitablement des incidences des plus négatives sur les économies régionales périphériques.

5. **Tourisme**

5.1. Si la suppression des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE augmentait les frais de voyage dans les pays de l'UE, les voyageurs sensibles aux prix pourraient choisir

des destinations à l'extérieur de l'UE pour réduire ces frais. Les pays qui bénéficieront le plus probablement de ce revirement seraient ceux d'Afrique du Nord aux dépens de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie ainsi que Chypre et la Turquie aux dépens de la Grèce.

6. **Conclusions**

6.1. Le Comité des régions exhorte vivement la Commission, le Conseil, le Parlement européen et les États membres à intensifier le processus d'achèvement du Marché unique afin de supprimer toutes les distorsions du marché.

6.2. Toutefois, le Comité des régions est d'avis que l'abolition des ventes hors taxes au 30 juin 1999 aura de graves conséquences pour l'emploi régional, les infrastructures locales de transport, les coûts d'accès et le secteur du tourisme de l'UE.

6.3. Le Comité des régions recommande l'élaboration, par la Commission, d'un rapport complet sur les effets de l'abolition du système actuel.

6.3.1. Le Comité des régions attend que la Commission présente son document de travail sur les fonds communautaires et les subventions nationales qui pourraient permettre de pallier les difficultés dues à la suppression des ventes hors taxes, en particulier en ce qui concerne son incidence sur les régions périphériques de l'UE; le Comité des régions n'est pas convaincu que ces mesures constituent la meilleure solution, même si elles sont conformes aux règles de concurrence de l'UE.

6.4. Étant donné les conséquences néfastes, mentionnées précédemment, de la suppression des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE avant l'harmonisation prévue des taux de TVA et des droits d'accise au niveau de l'UE, et dans l'attente de la présentation par la Commission d'un rapport indépendant détaillé sur les effets sociaux et économiques de cette suppression, le Comité des régions ne pense pas que l'abolition prévue soit appropriée en ce moment.

6.5. Le Comité des régions est favorable à la prolongation du système actuel pour une nouvelle période de cinq ans, et invite la Commission à créer au cours de cette période une Task force réunissant les représentants des divers groupements d'intérêt (acteurs sociaux, économiques et autres) ainsi que les représentants des autorités nationales, régionales et locales. Cette Task force serait chargée de procéder à un examen approfondi des conséquences de l'abolition des ventes hors taxes à l'intérieur de l'UE dans le but de présenter des propositions concrètes portant sur un système de substitution.

Le Comité des régions charge son président de transmettre le présent avis non seulement au Conseil et à la Commission, mais également au Parlement européen et aux gouvernements des États membres.

Bruxelles, le 17 septembre 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER